



De gebroken belofte van de rechtsstaat

Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger

Staatscommissie rechtsstaat

Staatscommissie rechtsstaat

Advies in het kort

De belofte van de rechtsstaat wordt voor een aanzienlijke groep burgers niet ingelost. Dit is het gevolg van politieke besluitvorming of het uitblijven ervan. Te vaak is de rechtsstaat niet leidend in het handelen van politici, bestuurders en medewerkers van de overheid. De overheid is te ingewikkeld geworden en de rechtsbescherming schiet tekort. Het is aan het parlement en de regering om tempo te maken met het repareren van de rechtsstaat.

De rechtsstaat vraagt permanent onderhoud. De komende jaren zijn doortastende juridische en politiek-bestuurlijke maatregelen nodig tegen de verwaarlozing van de rechtsstaat voor burgers in een kwetsbare positie. Die maatregelen moeten de belofte van de rechtsstaat ook voor hen inlossen. Hiertoe doet de Staatscommissie rechtsstaat – vanuit burgerperspectief – tien voorstellen aan het parlement, de regering, de rechtsprekende macht en overheidsorganisaties met burgercontact.

Het onderhouden van de rechtsstaat is niet gratis.
En het kost ook geld om te herstellen wat er mis is gegaan.
Een goed functionerende rechtsstaat voor iedereen vereist dus financiële investeringen. Bijvoorbeeld in een betere toegang van de burger tot het recht. In beter contact tussen burger en overheid. En in een sterkere rechtsstatelijke cultuur.

De belofte van de rechtsstaat



Een samenleving waarin burgers door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op de overheidsmacht en ondersteuning krijgen als dat nodig is.

De gebroken belofte van de rechtsstaat

Wat Ginny altijd zal bijblijven is de manier waarop de overheid haar moeder behandelde: *"als crimineel"*. Ze kan zich nog goed herinneren dat ze op een dag de post meenam naar haar moeder – met daarin maar liefst zeven brieven van de Belastingdienst. *"Ik zag gewoon de paniek in de ogen van mijn moeder."*

In de brieven stond dat haar moeder elke maand een bepaald geldbedrag moest terugbetalen. Die kon dat echter niet betalen en belde daarom de Belastingdienst. *"De vrouw aan de telefoon zei toen dat mijn moeder het wel móest betalen, omdat ze zichzelf in deze financiële situatie had gebracht en daarom de consequenties maar moest dragen. Mijn moeder zei toen dat ze zo gestrest was dat ze van de brug wilde springen, waarop die vrouw aan de telefoon zei: 'Dat is niet ons probleem'."* [1]

In wat het 'toeslagenschandaal' is gaan heten, zijn inmiddels zo'n 35 duizend mensen erkend als slachtoffer van het handelen van de overheid.[2] Mensen zoals Ginny's moeder. Maar de slachtoffers zijn niet alleen ouders. Het gaat ook om veel kinderen: die kregen wanhopige en radeloze ouders en werden daar ernstig de dupe van. Een fors aantal werd uit huis geplaatst. Veel ouders leveren tot op de dag van vandaag strijd om dit onrecht ongedaan te maken. Hun levens zijn getekend, die van hun kinderen evenzeer. De overheid heeft onherstelbare schade aangericht.

Angst voor de overheid

De essentie van de rechtsstaat is dat deze burgers beschermt tegen machtsmisbruik door de overheid. De belofte van de rechtsstaat is een samenleving waarin burgers door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op de overheidsmacht en ondersteuning krijgen als dat nodig is.

Het toeslagenschandaal heeft pijnlijk duidelijk gemaakt dat burgers niet de bescherming kregen die ze van de overheid mogen verwachten. De overheid keerde burgers haar rug toe en misbruikte haar macht. Hetzelfde gebeurde in Groningen, waar de overheid klachten van mensen over de desastreuze en zichtbare gevolgen van de gaswinning jarenlang bagatelliseerde en negeerde. Voor veel burgers werd het lastiger om hun recht te halen, omdat overheidsbeleid hun toegang tot het recht steeds meer beperkte. Zij verhoogde de drempels voor toegang tot rechtsbijstand: de bezuinigingen op het stelsel van rechtsbijstand hebben geleid tot een tekort in de sociale advocatuur. Dit alles leidt tot de zorgwekkende conclusie dat de belofte van de rechtsstaat niet waargemaakt wordt.

De overheid schiet dus tekort. En dit beperkt zich niet tot de belofte van rechtsbescherming. Burgers in een kwetsbare positie krijgen ook te maken met moeilijk te doorgronden regelingen, bureaucratische procedures en ondoordringbare schotten. Hiermee stuurt de overheid hen van het kastje naar de muur en laat zij hen dwalen langs loketten. Een aanzienlijke groep mensen leeft onder het bestaansminimum omdat ze geen beroep durven te doen op inkomensregelingen: die zijn voor hen te ingewikkeld of onvoorspelbaar. Dit ondermijnt het vermogen van burgers om volwaardig mee te doen in de samenleving. Ook deze volwaardige deelname is een belofte die de rechtsstaat in zich draagt.

Een groeiende groep mensen in kwetsbare omstandigheden rekent niet langer op de overheid. Sterker nog: ze zijn er bang voor. Zij stuiten in hun omgang met overheidsorganen en uitvoeringsorganisaties op een onverschillige en afhoudende houding. Dat is bepaald geen nieuwe constatering. Een fors aantal onderzoeken en officiële onderzoekscommissies heeft de afgelopen decennia overtuigend bewijs geleverd voor overheidspraktijken die niet goed werken.[3] Dit heeft echter niet tot wezenlijke veranderingen geleid. De rechtsstaat is in een staat van verwaarlozing terechtgekomen.

1 *Ginny (naam gefingeerd) groeide op in een gezin dat gedupeerd is door het toeslagenschandaal. Lees haar verhaal hier: 'Hoe toekomst van toeslagenkinderen werd verwoest: "Ik heb 70.000 euro schuld"', funx.nl/news, 9 februari 2023.*

2 Ministerie van Financiën, Dienst Toeslagen, Feiten en cijfers: 34.985 erkend gedupeerden, 2.990 bezwaren waarover UHT een beslissing nam, herstel.toeslagen.nl, 2 mei 2024.

3 Zie bijvoorbeeld: Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020, Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen 2023, Oomkens e.a. 2022, Algemene Rekenkamer 2024.

Er is, met andere woorden, een kloof te dichten tussen enerzijds de overheid en anderzijds burgers in een kwetsbare positie. De eerste moet zorgen dat er een eind komt aan de verwaarlozing van de rechtsstaat voor de laatsten. Zij moet de belofte van de rechtsstaat inlossen.

Een ervaringsdeskundige deelt tijdens een rondetafelgesprek met de staatscommissie haar gedachten over de overheid: *"Het minste wat ik van de overheid verwacht is dat ze ons niet verder de ellende in helpt. Dat is wat nu wel gebeurt. Er zit zo'n gat tussen hoe je denkt dat de wereld zou moeten werken en hoe het echt is, dat je aan jezelf gaat twijfelen. Dat wantrouwen werkt de overheid zelf in de hand. Ze voldoet steeds niet aan verwachtingen, laat burgers in de steek. Dan gaan mensen vanzelf complotten zien – om maar te verklaren waarom de realiteit zo anders is dan hun verwachting."*

Burgers aan het woord

Sinds haar aantreden in februari 2023 is de Staatscommissie rechtsstaat op meerdere plaatsen in het land met burgers in gesprek gegaan over de rechtsstaat. Wat ervaren zij als de belangrijkste knelpunten in het functioneren van de rechtsstaat? En welke maatregelen kan de overheid nemen om dit functioneren te verbeteren?

De staatscommissie heeft burgers op heel verschillende manieren gevraagd naar antwoorden op deze vragen, bijvoorbeeld via flitspeilingen, internetconsultaties en een open forum. Ook tijdens twaalf locatiegesprekken, verspreid over het hele land, hebben burgers hun ervaringen met de rechtsstaat gedeeld. En via het landelijke burgerpanel hebben zij aanbevelingen geformuleerd hoe het beter kan. Ook heeft de staatscommissie een hackathon[4] georganiseerd en heeft zij mensen gevraagd om een brief te schrijven over hun ervaringen met de rechtsstaat. Bovendien heeft zij veel gesprekken gevoerd met beroepsmatige deskundigen. In het rapport *'De gebroken belofte van de rechtsstaat. Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger'* heeft ze van dit alles uitvoerig verslag gedaan.

Mede op basis van al die input van burgers en deskundigen doet de staatscommissie – vanuit burgerperspectief – tien voorstellen om de rechtsstaat te laten voldoen aan redelijke verwachtingen. Om haar dus voor iedereen te laten werken, ook voor burgers in een kwetsbare situatie.

[4] Tijdens deze hackathon werkten deelnemers in groepjes samen om een creatieve verbetermaatregel te vinden voor een probleem.

Samen maken we de rechtsstaat!

Het onderzoek van de staatscommissie heeft geleid tot een advies over wat de overheid zou moeten verbeteren in de rechtsstaat. Die verbetering moet leiden tot een samenleving waarin burgers door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op de overheidsmacht en ondersteuning krijgen als dat nodig is.

De verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de rechtsstaat ligt echter niet alleen bij de overheid. Burgers dragen die evengoed. Met elkaar vormen overheid en burgers een rechtsgemeenschap. Er is wederzijds vertrouwen nodig tussen burgers en overheid – en vertrouwen van burgers in de rechtsstaat.

Dit advies gaat niet over de invulling van goed burgerschap. Maar de staatscommissie vindt het wel belangrijk om op de medeverantwoordelijkheid van burgers te wijzen en zo een eenzijdig beeld te voorkomen. De rechtsstaat wordt ook vormgegeven door burgers. Zij moeten bijvoorbeeld oog hebben voor het algemeen belang en de bescherming van minderheden tegen de meerderheid. En ze moeten daarop aanspreekbaar zijn.

Tien verbetervoorstellen om de belofte van de rechtsstaat in te lossen

De verwaarlozing van de rechtsstaat is het gevolg van politieke besluitvorming of het uitblijven daarvan. Het is dus ook aan het parlement en de regering om nu echt tempo te maken met het verbeteren van de rechtsstaat. Die verbetering is mogelijk met de juiste investeringen. Sowieso is de rechtsstaat niet gratis: hij vraagt om permanent onderhoud en dit kost geld. Maar daarnaast zijn er de komende jaren, naast juridische en politiek-bestuurlijke maatregelen, ook aanzienlijke financiële investeringen nodig om de belofte van de rechtsstaat in te lossen voor burgers in een kwetsbare positie.

Hiervoor doet de staatscommissie – vanuit burgerperspectief – tien voorstellen aan het parlement, de regering, de rechtspraak en overheidsorganisaties met burgercontact. Voor de uitwerking van deze voorstellen is het nodig dat het parlement, regering en rechtsprekende macht (ieder vanuit de eigen rol) samenwerken. En dat zij voor deze krachtenbundeling een gezamenlijke rechtsstaatagenda vaststellen.

De verwaarlozing van de rechtsstaat heeft diverse oorzaken. Zo komt ze gedeeltelijk voort uit een onderwaardering van de rechtsstaat bij de overheid; een tekort aan ‘rechtsstatelijke cultuur’ onder politici, bestuurders en medewerkers van de overheid. Deze onderwaardering of dit tekort aan rechtsstatelijke cultuur kan zelf weer voortkomen uit een gebrek aan kennis over het belang van de rechtsstaat, uit hun bewuste overtuiging dat de rechtsstaat niet belangrijk is of alles ertussenin.

Structurele tekortkomingen zijn een andere oorzaak van de verwaarlozing van de rechtsstaat. De instituties die nodig zijn voor de rechtsstaat kunnen niet functioneren zonder voldoende goede ambtelijke en financiële ondersteuning. Over dit besef – en de constatering dat er nu onvoldoende ondersteuning is – lijkt consensus te bestaan. Maar er volgen geen of slechts kleine acties. En er wordt geen extra geld voor uitgetrokken.

Het gevolg van de verwaarlozing is dat burgers vaker zélf extra inspanning moeten leveren om de verwaarlozing van de rechtsstaat op te vangen. Veel burgers zijn daar prima toe in staat. Maar er is een groep voor wie dit niet geldt. Zij hebben – tijdelijk of permanent – niet de kennis, energie of middelen om voor zichzelf op te komen.

De voorstellen hieronder zijn erop gericht de rechtsstaat weer leidend te maken in het handelen van politici, bestuurders en medewerkers van de overheid, zodat die extra inspanning van burgers minder vaak nodig is.

Een deelnemer van het locatiegesprek in Beetsterzwaag vertelt over de moeder van een autistisch kind. Zij zit in de bijstand en kan daarom moeilijk benzine betalen om haar kind zelf naar school te brengen. “Alle betrokken instanties keren die moeder de rug toe, omdat niemand zich verantwoordelijk voelt om even met haar mee te kijken naar wat er te regelen valt. En die moeder durft mij van schaamte bijna niet om eten te vragen.”

1 Toon rechtsstatelijk leiderschap en draag de principes van de rechtsstaat actief uit! Versterk de rechtsstatelijke cultuur ook met een Planbureau voor de rechtsstaat en een zelfstandig begrotingshoofdstuk voor de rechtsketen.

Het uitdragen van de rechtsstaat door politici en bestuurders is een basisvoorwaarde voor zijn functioneren. Zij zijn de blikvangers van de rechtsstaat en van hen mag rechtsstatelijk leiderschap verwacht worden. **Dit begint ermee dat het parlement en de regering de principes van de rechtsstaat uitdragen en elkaar daarop aanspreken.** Dat vraagt om een zichtbaar parlementair platform. De staatscommissie adviseert daarom om jaarlijks een Staat van de Rechtsstaat-debat in het parlement te organiseren, op basis van een rapportage van het Planbureau voor de rechtsstaat.

Het is nodig om rechtsstatelijk denken actief uit te dragen en levend te maken in de beleidspraktijk. Dit vereist systematische gegevensverzameling en monitoring. De rechtsstaat kan niet zonder wetenschap. Waar andere belangrijke beleidsterreinen een onafhankelijk onderzoeksinstituut (SCP, CPB, Planbureau voor de Leefomgeving) kennen, ontbreekt deze als het gaat over de bescherming van de rechtsstaat voor burgers in Nederland. De staatscommissie adviseert daarom om **een Planbureau voor de rechtsstaat** in te stellen: een onafhankelijk instituut dat onderzoek doet naar de staat van de rechtsstaat en dat ontwikkelingen in Nederland analyseert vanuit een rechtsstatelijke blik.

Dit planbureau versterkt de informatiepositie van het parlement op het terrein van de rechtsstaat. Ook stimuleert het innovatie op basis van wetenschappelijke kennis in de rechtsketen. Uitkomsten van de onderzoeken van het planbureau kunnen daarnaast terugkomen in de rechtsstaatagenda en een rol spelen bij de formatie van een nieuw kabinet. Bovendien kan het planbureau inzichtelijk maken wat investeringen in de rechtsstaat opleveren. Die resultaten komen nog onvoldoende naar voren in de huidige 'doorrekeningen'. Terwijl rechtsbescherming niet alleen een kostenpost is, maar ook een positieve bijdrage levert aan het vreedzaam functioneren van de samenleving.

De rechtsstaat verdient bescherming op de begroting. De rechtsstaat vraagt namelijk structureel om investeringen waarvan de opbrengsten vaak niet direct zichtbaar zijn. Dit maakt de financiering kwetsbaar voor uitruil met kortetermijndoelen op meer tastbare beleidsterreinen. Het is van belang om **te bevorderen dat de regering en het parlement expliciet en transparant keuzes maken over de financiering van de rechtsstaat** – keuzes die de rechtsstaat tegen zo'n 'uitruil' beschermen. Dit kan door een apart hoofdstuk in de begroting te creëren voor de rechtsketen. De staatscommissie beveelt formerende partijen nu en in de toekomst aan dat financiering van de rechtsstaat een vast en apart bespreekpunt is.

Last but not least: politici en bestuurders moeten het goede voorbeeld geven; zij moeten de rechtsstaat voorleven. Daar hoort ook bij dat **de integriteit van politici, politieke ambtsdragers en rechters niet aan twijfel onderhevig mag zijn.** Een flink deel van de burgers heeft die twijfel nu wel. Uit onderzoek in opdracht van de staatscommissie blijkt dat het integriteitssysteem er bij de overheid op papier goed uit ziet, maar dat gebrekkige implementatie een hardnekkig probleem vormt. Parlement, regering en rechtsprekende macht springen vaak nonchalant met regels om. Zo zijn er rechters die verzuimen hun nevenfuncties op te geven of politici die sommige functies niet belangrijk genoeg vinden om te melden. Ook is Nederland relatief afhankelijk van informele normen bij de bestrijding van corruptie, de bevordering van integriteit en de spreiding van macht. Deze gebrekkige implementatie van het integriteitssysteem tast het vertrouwen van burgers in overheidsinstanties aan.

Om deze ondermijning van het vertrouwen tegen te gaan, adviseert de staatscommissie iedere overheidsorganisatie om de volgende maatregelen te nemen:

1. Maak alle nevenfuncties van politici, bestuurders en rechters openbaar.
2. Zet in op een betere handhaving van alle normen rondom benoemingen, nevenfuncties en financiële belangen.
3. Stel waar nodig nieuwe regels op. Worden belangrijke benoemingen overwegend gebaseerd op informele normen? Zorg dan dat dit niet meer gebeurt, stel duidelijke regels vast en maak deze openbaar.

2 Versterk het rechtsstatelijk kompas binnen alle onderdelen van de overheid.

Ambtenaren zweren of beloven dat ze trouw zijn aan de Grondwet en dat zij het algemeen belang van onze samenleving dienen. Dit impliceert dat ze in principe niet de grondbeginselen van de rechtsstaat met voeten zullen treden. Onder druk van leidinggevenden of politieke bestuurders kan die belofte echter gaan wringen. Een ambtenaar wordt immers ook geacht loyaal te zijn aan het politieke bestuur. **Het is daarom van belang dat ambtenaren over een rechtsstatelijk kompas beschikken dat in geval van conflicterende belangen richting geeft aan hun handelen.** Dit kompas dient onderdeel te zijn van het ambtelijk vakmanschap, maar blijkt in de overheidspraktijk niet altijd vanzelfsprekend. Daarom is het noodzakelijk om in overheidsorganisaties ruimte te creëren voor medewerkers om samen te reflecteren op dilemma's uit de eigen praktijk.

Het burgerpanel beveelt aan om alle medewerkers van de overheid jaarlijkse trainingen te geven over hun rol in de rechtsstaat en het burgerperspectief.

Een speciale verantwoordelijkheid is weggelegd voor topambtenaren en leidinggevenden binnen departementen en andere overheidsorganen. Juist zij moeten de rechtsstaat uitdragen en in staat zijn erop aan te sturen. **Om een alerte bestuurscultuur met rechtsstatelijkheid te realiseren, is het nodig dat topambtenaren en leidinggevenden daartoe adequaat worden uitgerust.** Toets bij de selectie van deze overheidsmedewerkers niet alleen op vakkennis en strategisch talent, maar ook en vooral op het besef van hun functioneren in de rechtsstaat. Neem op rijksniveau bovendien in het curriculum van de Algemene Bestuursdienst scholing op over rechtsstatelijk leiderschap.





3 Geef uitvoerings-organisaties de mogelijkheid een rode kaart te trekken.

Inspraak en tegenspraak van uitvoeringsorganisaties zijn nodig om ontsporingen tijdig aan het licht te brengen. Deze organisaties zijn voor veel burgers - zeker degenen in een kwetsbare positie - hun eerste en voornaamste contact met de overheid. Het is dus belangrijk dat beleidsmakers in Den Haag de kennis van deze organisaties en hun ervaring met het burgerperspectief serieus nemen. **De laatste jaren is al veel gebeurd om de relatie te verbeteren tussen die beleidsmakers en overheidsorganisaties met burgercontact**. Maar het parlement kan volgens de staatscommissie verdergaande stappen te zetten. Hieronder enkele aanbevelingen daarvoor:

"Soms is de wet wel heel hard voor mensen", zegt een deelnemer van het locatiegesprek in Kapelle. "Soms wil je als ambtenaar op zoek naar manieren om mensen tegemoet te komen, maar die zijn er niet altijd."

- Onderhoud als parlement zelf de relatie met uitvoeringsorganisaties en geef deze organisaties toegang tot het parlement.
- Geef als parlement structureel aandacht aan de knelpunten in en verbetering van de uitvoering.
- Controleer of departementen en uitvoeringsorganisaties de uitvoerbaarheid en het burgerperspectief goed hebben getoetst.
- Maak de volgende vraag standaard-onderdeel van de controlerende taak: 'Zijn er voldoende financiële en personele middelen beschikbaar voor een mensvriendelijke uitvoering?'
- Zorg dat uitvoeringsinstanties adequaat omgaan met 'buikpijngevoelens' die medewerkers delen over de uitvoering van regelingen en met henzelf.
- Stel via een apart begrotingsoverleg het burgerperspectief op de rechtsstaat aan de orde. Uitvoeringsorganisaties leveren hiervoor een rapportage aan. Besteed in dat overleg aandacht aan het niet-gebruik van regelingen voor inkomensondersteuning.
- **Geef uitvoeringsorganisaties de ultieme mogelijkheid om een rode kaart te trekken** voor beleid of regelgeving. Zij kunnen die kaart trekken wanneer dat beleid of die regelgeving onuitvoerbaar en/of onrechtsstatelijk is, en burgers in een kwetsbare positie erdoor in de knel komen.



"Aan de ene kant zie ik een burger die de verantwoordelijkheid van deze bewindvoering onderschat. Aan de andere kant zie ik een overheid die overschat wat de burger begrijpt en wat die kan doen."

Yaëlla Lapré
Servicemedewerker bij de Rechtspraak

4 Verbeter het contact met de burger: in een rechtsstaat hebben burgers recht op begrijpelijke communicatie en adequate informatie. Maak bij nieuw beleid volop gebruik van ervaringskennis.

Burgers klagen dat veel informatie hen onvoldoende bereikt en dat deze vaak moeilijk te begrijpen is. Contact met overheidsorganisaties en publieke dienstverleningsinstellingen ervaren zij als afstandelijk en onpersoonlijk. Tegelijkertijd zijn communicatieafdelingen de laatste decennia in alle lagen van de overheid exponentieel gegroeid. Meer communicatie blijkt dus lang niet altijd effectieve communicatie.

"Je kunt geen enkele instantie meer goed bereiken", vertelt een deelnemer van het locatiegesprek in Leidschendam-Voorburg. "Je kunt niks met de chatfunctie, bellen gaat niet. Per mail ben je drie maanden bezig om een reactie te krijgen van een ambtenaar."

Daarom roept de staatscommissie op om in de voorlichting aan burgers meer ruimte te geven aan rechtsstatelijke beginselen en burgerperspectieven. Overheidsorganisaties moeten veel explicieter aangeven hoe zij inhoud geven aan de zorgplicht uit de Algemene wet bestuursrecht en welke ondersteuning zij burgers bieden in het contact met overheidsdiensten. **Dat vraagt een omslag: in plaats van passief informatie ter beschikking te stellen, moeten ze actief informatie uitdragen aan concrete burgers.**

De staatscommissie heeft daarnaast de volgende specifieke adviezen:

- Betrek burgers veel directer bij het vormgeven en verspreiden van overheidsinformatie. En sluit daarbij aan bij hun organisatorische verbanden in buurten en wijken.
- Zoek mensen actief op om het niet-gebruik van regelingen terug te dringen.
- Open, zoals het burgerpanel heeft voorgesteld, in buurten en wijken of in het gemeentehuis **laagdrempelige ontvangstruimten** waar burgers terechtkunnen met hun vragen.
- Stel alles in het werk om jezelf als overheid of publieke dienstverlening een gezicht te geven en het contact met burgers warmer en persoonlijker te maken. Breng bijvoorbeeld ervaren overheidsmedewerkers die hun organisatie kennen in positie als aanspreekpunt voor de burger; zij kunnen mensen warm doorverwijzen naar hun collega's.

Good practice: balie voor burgers
Bij Waternet is elke werkdag een balie open tussen 13.30 en 15.30 uur. Hier kunnen burgers langskomen om hulp te krijgen van een medewerker van de klantenservice. Zo kan Waternet ook mensen helpen die bijvoorbeeld digibeet of laaggeletterd zijn, geen toegang hebben tot internet en/of niet genoeg beltegoed hebben om de klantenservice te bellen.

Over het algemeen maakt de overheid regels in de veronderstelling dat burgers met die regels kunnen omgaan. Alleen zijn deze regels vaak zo ingewikkeld dat veel burgers er níét mee kunnen omgaan. Het gevolg is dat burgers in de knel kunnen komen door toepassing van die regels. Dat blijkt ook uit de vele gesprekken die de staatscommissie heeft gevoerd: de regelgeving gaat veel burgers boven de pet. Dat komt omdat de overheid niet uitgaat van realistische verwachtingen van burgers en hun vaardigheden (hun 'doenvermogen').

Een deelnemer aan het locatiegesprek in Heerlen onderstreept hoe lastig het bureaucratische systeem met al zijn regels kan zijn. "Ik ben juridisch onderlegd en zelfs voor mij is het lastig. Ik weet dat andere mensen al helemaal niet begrijpen hoe het systeem werkt."

Om te voorkomen dat burgers regels niet begrijpen en erdoor in de knel komen, is het onder meer nodig **om ervaringskennis in iedere fase te benutten**; vanaf het opstellen van de wetgevingsagenda tot en met de uitvoering en de communicatie daarover. 'Niet zonder ons' is de sprekende titel van het verslag van het landelijk burgerpanel. Het gaat om ervaringskennis van burgers, maatschappelijke organisaties en uitvoeringsorganisaties. Een van de aanbevelingen van het burgerpanel is om als overheid een burgerpanel te raadplegen voor alle nieuwe wet- en regelgeving die impact heeft op burgers in een kwetsbare positie. En om structureel ervaringsdeskundigen te betrekken bij dat beleid en die wetgeving.



5 Schaf toetsingsverbod van wetgeving aan de Grondwet af.

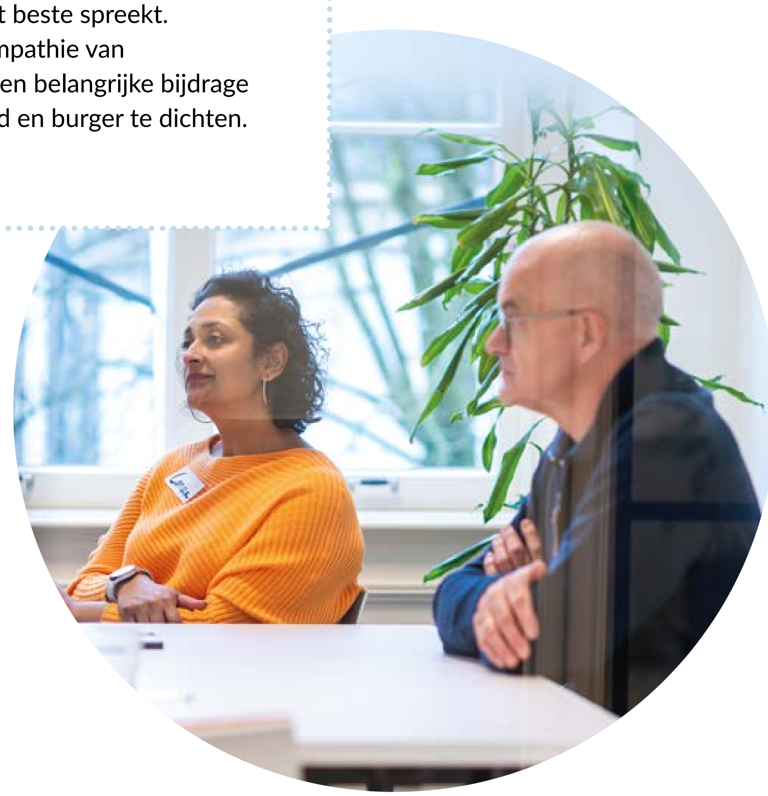
Het is in Nederland niet mogelijk dat rechters wetten toetsen aan de Grondwet. In andere landen bestaat die mogelijkheid wel. De staatscommissie stelt voor om dit toetsingsverbod in elk geval voor hoofdstuk 1 van de Grondwet (over grondrechten) af te schaffen. De staatscommissie verwacht dat dit **politici, bestuurders en overheidsmedewerkers dwingt om zich bewuster en explicieter te verhouden tot de grondbeginselen van de rechtsstaat.** Ze denkt dat dit effect niet alleen zal ontstaan door juridische procedures, maar dat de afschaffing vooral ook preventief zal werken. Het gaat om een staatsrechtelijke variant van 'vreemde ogen dwingen'. Afschaffing van het toetsingsverbod draagt bij aan een levendige constitutionele cultuur waarin staatsmachten elkaar controleren en bij de rechtsstatelijke les houden.

Burgerpanel

Hoe word ik behandeld en aangesproken in mijn contact met de overheid?
Burgers ervaren dat de overheid ze van het kastje naar de muur en van loket naar loket stuurt. In het burgerpanel bedachten de deelnemers allerlei manieren om het contact te verbeteren.

Enkele ideeën luidden als volgt:

- Zorg dat burgers een vast aanspreekpunt krijgen als ze bij de overheid aankloppen. Het liefst in een warme, verwelkomende huiskamersfeer waar zij zich veilig voelen, vertrouwd worden en vriendelijk worden behandeld.
- Train ambtenaren om op een menselijke manier rechtvaardig te zijn. En om goed om te gaan met de spanning tussen willekeur en maatwerk.
- Zorg voor begrijpelijke brieven met een vaste structuur, liefst in de taal die de ontvanger het beste spreekt.
- Maak gebruik van de wijsheid en empathie van ervaringsdeskundigen. Zij kunnen een belangrijke bijdrage leveren om de kloof tussen overheid en burger te dichten.



6 Geef langdurige politieke prioriteit aan vereenvoudiging van regelingen voor bestaanszekerheid.

"Veel gezinnen kunnen niet rondkomen", vertelt een deelnemer aan het locatiegesprek in Utrecht. "Er zijn zestig armoederegelingen en die zijn ingewikkeld. Heel veel mensen vragen het niet eens aan. Als je een fout maakt, krijg je een boete. Je bent bang om de boete te krijgen, je bent bang om terug te moeten betalen, waardoor veel mensen denken: laat maar zitten."

Burgers die aangewezen zijn op ondersteuning van de overheid, ervaren regelingen als een ingewikkeld doolhof. Het is moeilijk om in het woud van regelingen en toeslagen de juiste weg te vinden en mocht je ergens een verkeerde afslag nemen, dan loopt alles vast en dreigen mogelijk sancties. Voor velen is het een zenuwslopend traject. Sommigen beginnen er niet eens aan, uit angst iets verkeerd te doen. Die complexiteit heeft de politiek overigens over zichzelf afgeroepen: hoe meer zij recht wil doen aan verschillen en bijzonderheden en hoe meer zij op voorhand oneigenlijk gebruik wil uitsluiten, hoe ingewikkelder regelingen worden. Vanuit ophef over incidenten blijft de politiek met nieuwe maatregelen komen. De bescherming tegen machtsmisbruik wordt op die momenten vaak uit het oog verloren.

De roep om tot een vereenvoudiging te komen, met minder regels en meer ruimte voor de uitvoering, klinkt al heel veel jaren. Er is een groot aantal rapporten over geschreven en de parlementaire enquêtecommissie over de toeslagen heeft dringende aanbevelingen gedaan. Maar de politiek, zowel Kamerleden als ministers en staatssecretarissen, maakt weinig aanstalten om een fundamenteel andere weg te kiezen. En de ministeries werken verkokerd.

Dat moet snel veranderen. Als de overheid niets doet, blijven mensen tussen wal en schip vallen vanwege regelingen die elkaar soms tegenwerken en die zij vanuit angst niet gebruiken.[5] Vaak zijn dit mensen die hierdoor onder het bestaansminimum leven. Door stelsels eenvoudiger en toegankelijk te maken, door ze preciezer af te stemmen op vaardigheden van burgers, kan de overheid ook een actief begin maken om het vertrouwen van burgers te herwinnen.

Good practice: overheidsbrede loketten
In Amsterdam, Utrecht, Enschede en in een gemeentelijke samenwerking in West-Friesland zijn loketten waar medewerkers direct toegang hebben tot het netwerk van uitvoeringsorganisaties. Hier wordt samengewerkt door zeven uitvoeringsorganisaties: CAK, CJIB (Schuldenloket Rijk), DUO, IND, Toeslagen, SVB en UWV. Het netwerk bestaat uit directe telefonische lijnen (professionallijnen) en in sommige gevallen zijn er ook medewerkers van de uitvoeringsorganisaties ter plaatse.

De staatscommissie adviseert daarom om bij de start van een kabinet afspraken te maken over de vereenvoudigingsopgave:

- Wijs de vereenvoudigingsopgave aan als 'groot project' [6] en neem de betrouwbare burger als uitgangspunt bij de totstandkoming en vereenvoudiging van beleid en wetgeving.
- Neem als vertrekpunt dié knelpunten voor de burger waar de regelingen voor inkomensondersteuning samenkomen. (Alleen al het stelsel van sociale zekerheid bestaat uit een stapeling van tenminste veertien wetten en nog eens zestien regelingen en tegemoetkomingen!)
- Gebruik ervaringsdeskundigheid en kennis van de uitvoering bij het controleren van de voortgang van de vereenvoudiging.
- Bepaal welke wettelijke stelsels voor 2030 moeten zijn vereenvoudigd en met welke instrumenten wordt gestopt.
- Waarborg via een ministeriële commissie (met de minister-president als voorzitter) dat de betrokken vakdepartementen en uitvoeringsorganisaties in strak tempo werken aan de vereenvoudiging.
- Kom als regering binnen een jaar na de vorming van een nieuw kabinet in samenspraak met uitvoeringsorganisaties met een wetgevingsagenda voor de vereenvoudiging.

[5] **Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen**
De Inspectie SZW (2021) schat de gemiddelde omvang van niet-gebruik in de algemene bijstand in Nederland op 35% (data uit 2018). Het niet-gebruik onder personen die volledig afhankelijk zijn van de bijstand is maximaal 15%. Bij personen die grotendeels (voor zo'n twee derde) van hun inkomen afhankelijk zijn van de bijstand, is het niet-gebruik geschat op 68%. (Bron: Wildeboer Schut & Hof, 2007; Inspectie SZW, 2021.)

[6] Het parlement kan een 'groot project' aanwijzen. Dat krijgt dan extra aandacht van de Tweede Kamer en de verantwoordelijke ministers.

7 Regel in algemene wetgeving een grondslag voor gegevensdeling tussen overheidsorganisaties, voor proactief overheidshandelen in het belang van de burger.

Als uitvoeringsorganisaties en gemeenten in het belang van de burger willen handelen, ervaren zij nog te vaak drempels bij gegevensdeling. Dit heeft bijvoorbeeld tot de vreemde situatie geleid dat gegevens van burgers wél gedeeld werden voor fraudebestrijding, maar niet om gedupeerde ouders in het toeslagenschandaal te helpen. **Overheidsorganisaties worden door het ontbreken van wettelijke mogelijkheden én door een strikte interpretatie van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) ontmoedigd om samen te werken.**
Dit belemmert het terugdringen van het niet-gebruik van regelingen voor bestaanszekerheid. Burgers, zeker diegenen die op (inkomens) ondersteuning zijn aangewezen, zijn hierbij het kind van de rekening. Ook betekent het momenteel dat voor iedere samenwerking opnieuw het wiel wordt uitgevonden en in sectorale wetten allerlei verschillende regimes ontstaan voor gegevensdeling. Dit draagt bij aan de ingewikkeldheid van regels voor inkomensondersteuning. **Er moet één grondslag komen voor proactieve samenwerking in het belang van burgers. Die grondslag moet opgenomen worden in een algemene regeling. Dit zal bijdragen aan eenduidigheid en kwaliteit op het gebied van gegevensdeling,** met goede waarborgen voor de privacy van de burger.
Het uitgangspunt ‘in het belang van de burger’ betekent dat overheidsorganisaties deze gekoppelde gegevensbestanden niet mogen gebruiken om de burger in een slechtere positie te brengen.



8 Investeer fors in de verbetering van de rechtsbescherming.

De toegang tot het recht voor burgers komt ernstig in de knel door grove tekorten in het stelsel van rechtshulp. De sociale advocatuur is de afgelopen jaren zo uitgekleed dat er vrijwel geen boterham in te verdienen valt. Het aantal sociaal advocaten is sinds 2014 gestaag aan het teruglopen, terwijl het aantal toevoegingen (toewijzingen voor gesubsidieerde rechtsbijstand) groeit: er is dus meer werk, dat met minder mensen gedaan moet worden.[7] **De drempels om toegang te krijgen tot het recht, een grondbeginsel van de rechtsstaat, zijn daardoor flink hoger geworden. Om de toegankelijkheid te herstellen is een forse verhoging van de vergoedingen nodig.** Daarnaast moet de 'eerstelijnsrechtshulp', zoals het Juridisch Loket en sociaal raadslieden, de mogelijkheid krijgen om burgers echt te helpen en niet enkel door te verwijzen. Rechtswinkels en andere vormen van kleinschalige informele rechtshulp zijn onmisbaar voor een dekkend systeem van rechtsbescherming. Zij dienen ondersteund te worden via een subsidieregeling, zodat de **infrastructuur van rechtsbescherming in heel het land verbetert en landelijke samenwerking een impuls krijgt.** Griffierecht mag niet ingezet worden om gaten in de begroting van Justitie en Veiligheid te dichten. De staatscommissie wil een verlaging van het griffierecht voor natuurlijke personen en onvermogenden.

Het is maatschappelijk en economisch van cruciaal belang om structureel te **investeren in een wetenschappelijke basis** voor het onderbouwen van keuzes, het beoordelen van innovatieve projecten, het voortzetten en opschalen hiervan bij succes en het evalueren van de ervaringen die burgers hebben met de rechtspraak. Deze evaluatie kan bijvoorbeeld plaatsvinden via burgerbelevingsonderzoeken en spiegelbijeenkomsten. Om mensgerichter te worden in de rechtspraak, dient de rechtsprekende macht bovendien periodiek te reflecteren op hoe rechterlijke uitspraken uitpakken voor burgers. Het op te richten Planbureau voor de rechtsstaat kan in dit alles een coördinerende rol vervullen.

Good practice: schuldenfunctionaris
In veel rechtszaken blijken mensen problematische schulden te hebben. Die juridische procedures lossen de problemen vaak niet op, maar maken ze eerder erger. Om deze 'juridische escalatie' zoveel mogelijk te voorkomen, zijn enkele rechtbanken een pilot begonnen waarin ze een schuldenfunctionaris inzetten. Deze werkt als schakel tussen de rechtsprekende macht en de gemeentelijke schuldhulpverlening. De schuldenfunctionaris verwijst rechtzoekenden met problematische schulden door naar een centraal aanspreekpunt bij de gemeente van hun woonplaats. De rechtzoekende krijgt daar zo snel mogelijk een afspraak om hulp te krijgen bij de schuldenproblematiek. Uit evaluatie van de pilot blijkt dat dit goed werkt en de rechtbanken inmiddels met een schuldenfunctionaris werken.

"Het heeft uiteindelijk dertig jaar geduurd voordat ik de Nederlandse nationaliteit kreeg."

Batya Brown
Batya kreeg niet de rechtsbescherming die ze nodig had



[7] Het aantal toevoegingen steeg sinds 2021 van 347.815 naar 371.7540 (2022) tot 395.151 in 2023. Een stijging van 14% in twee jaar. Het aantal advocaten in het stelsel van rechtsbijstand daalde van 7603 in 2014 naar 5971 in 2023. Zie hierover Raad voor de Rechtsbijstand, 'Jaarverslag 2022: Met ketenpartners stappen zetten', rvr.org, 27 maart 2023 en Raad voor de Rechtsbijstand, 'Jaarverslag 2023 | Rechtsbijstand, bewindvoerders, tolken en vertalers', rvr.org.

9 Richt de bestuurlijke besluitvorming en de procedure voor bezwaarschriften zo in dat burgers ervaren dat zij gehoord en gezien worden.

Veel burgers, zo blijkt ook uit de gesprekken die de staatscommissie heeft gevoerd, ervaren inspraakprocedures als een wassen neus. Zij hebben de indruk dat de uitkomst op voorhand al vaststaat. Dit wantrouwen vormt de voedingsbodem voor (al dan niet juridisch) verzet tegen de overheid. Maar rechtsbescherming van burgers begint of zou moeten beginnen bij het eerste contact tussen burger en overheid. Hiervoor heeft de staatscommissie de volgende adviezen:

- Begin met een open agenda.
- Zet in op goed contact, vertrouwen en luisteren. Meer contact = minder conflict.
- Wees vanaf de start gericht op conflictoplossing en blijf dat ook in de bezwaarfase. Dat betekent: hoor- en wederhoor en serieuze heroverweging van het voorgenomen besluit. Voorkom daarmee zoveel mogelijk dat burgers onnodig de belastende gang naar de rechter tegen de overheid moeten maken.

Opvolging van deze adviezen zal niet verhinderen dat burgers en overheid elkaar blijven tegenkomen in de procedures van het bestuursrecht. Maar naar verwachting zal dit wel minder gebeuren en beter verlopen. Nu nog gaat de overheid soms verder dan nodig in procedures. Bijvoorbeeld door in (hoger) beroep te gaan, terwijl het belang daarvan niet opweegt tegen de belasting die dit veroorzaakt bij de betreffende burger. De burger wordt een tegenstander die verslagen moet worden. **Door juridische procedures verdampt vaak de bereidheid om er samen uit te komen.** De overheid heeft het rechtsstatelijk kompas (zie aanbeveling 2) dan zo ongeveer overboord gegooid.

In zulke situaties moeten overheden kritisch op zichzelf blijven. Daarnaast zijn er ook wettelijke instrumenten nodig. Introduceer in het bestuursrecht een instrument dat vergelijkbaar is met cassatie in het belang der wet. Creëer daarnaast de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan de hoogste rechter in het bestuursrecht. Dan kan de overheid wel zekerheid krijgen over de rechtmatigheid van haar handelen, maar wordt de burger er niet mee belast.

Good practice: Huis van het Recht
In Heerlen werken het sociaal domein, woningcorporaties, de schuldhulpverlening en het juridisch domein samen in een Huis van het Recht. Met succes: slechts twee van de 281 zaken in de periode 2020- juni 2022 komen bij de rechter terecht; de rest wordt opgelost via intensieve samenwerking in het netwerk. Uitgangspunt in de samenwerking is dat het niet moet uitmaken bij welk loket de burger aanklopt.[8]

"Keer op keer leverde ik de bewijsstukken aan. Ik heb mezelf zo vaak moeten herhalen. De overheid maakte een fout en bestempelde mij als fraudeur. Vervolgens ben ík het die jarenlang bezig is met het rechtzetten van die fout."

Meyra
Gedupeerde toeslagenschandaal



[8] S. Lutter e.a. 'Evaluatie pilot. Huis van het Recht Heerlen', 6 juni 2023 (bijlage bij Kamerstukken II, 2022/23, 31753, nr. 270).

10 Toets als bestuursrechter ook aan rechtsbeginselen.

Het is de taak van de rechter om te toetsen aan het recht. In de bestuursrechtspraak gebeurt dit niet altijd. Zo is er nog geen volledige toetsing aan rechtsbeginselen, zoals het evenredigheidsbeginsel. Ingewikkelde redeneringen over het evenredigheidsbeginsel moeten worden vervangen door een heldere lijn die uitgaat van de gebondenheid van het overheidsbestuur aan het recht, met inbegrip van rechtsbeginselen. **De bestuursrechter moet de door jurisprudentie ingekaderde rechtmatigheidstoets verbreden; er moet een bredere toetsing aan het recht komen, met inbegrip van toetsing aan rechtsbeginselen.** De staatscommissie roept de rechtsprekende macht op om aan die verbreding actief invulling te geven. Daar is extra reden voor, nu er een ontwikkeling in gang is gezet waarin meer aandacht is voor constitutionele toetsing, zowel door de Tweede Kamer als door de regering.



Burgerpanel

Op welke manier word ik betrokken bij beleid, wetten en regels die mij raken?
De burgers in het burgerpanel waren bereid om tijd te maken en mee te denken over beleid, wetten en regels die hen en mensen als zijzelf raken. De overheid benut het burgerperspectief volgens het panel nog niet (genoeg), met alle gevolgen van dien. Volgens het burgerpanel houden wetten en regels onvoldoende rekening met de praktijk en de ervaring van burgers. Deelnemers wilden dat er bij nieuwe wet- en regelgeving een verplicht, representatief burgerpanel komt. Zij adviseerden ook om ervaringsdeskundigen altijd te betrekken bij wet- en regelgeving. En om gebruik te maken van de wijsheid in de buurten en wijken, met behulp van sleutelfiguren. De burgers in het burgerpanel zeiden dat ze deel willen uitmaken van de oplossing. Als de overheid hen vertrouwt om daaraan bij te dragen, is dat een eerste stap in het herstel van hun vertrouwen in de overheid.

“Ik heb nul vertrouwen in de overheid. Ik verwacht dat dit rapport rechtstreeks door de shredder gaat.”

Jeffrey Hulsebosch
Jeffrey zocht steun,
maar verdwaalde in een lokettenjungle



De rechtsstaat is een politiek werkwoord: leg commitment aan verbeteringen vast in een actieve rechtsstaatagenda.

Opmerkelijk veel burgers die de staatscommissie sprak, toonden een uitgesproken pessimisme over de vraag of er echt wat zou veranderen. Sommige gespreksdeelnemers spraken onomwonden hun verwachting uit dat ook dit advies van de staatscommissie wel in de spreekwoordelijke bureaulade zou belanden.

Die negatieve houding hebben parlement, regering en overheidsorganen voor een groot deel over zichzelf afgeroepen, door essentiële rechtsstatelijke principes terzijde te schuiven of te verwaarlozen. Daarmee erodeerde de rechtsstaat. Economische en financiële overwegingen hadden te veel de overhand. De rechtsstaat is geen bedrijf, maar dat lijkt de overheid de laatste jaren te vaak uit het oog te zijn verloren.

Opgejaagd door ernstige ontsporingen, zoals het toeslagenschandaal en de behandeling van aardbevingsslachtoffers in Groningen, lijken het parlement en de regering echter tot inkeer te komen. Het besef groeit dat nonchalance en onverschilligheid over wezenlijke principes van de rechtsstaat het vertrouwen in de overheid systematisch ondermijnen.

De Staatscommissie rechtsstaat doet met dit adviesrapport een dringende oproep aan het parlement en de regering om eensgezind te werken aan het dichten van de kloof tussen burger en overheid en aan het inlossen van de belofte van de rechtsstaat. Maak een einde aan de harde werkelijkheid waarin een grote groep burgers op dit moment leeft door de verwaarlozing van die rechtsstaat. De burger verdient dit. De overheid moet zich niet langer passief opstellen richting de rechtsstaat, maar de basisprincipes van deze rechtsstaat omarmen en navolgen. De rechtsstaat is een politiek werkwoord.

Daadwerkelijke vooruitgang krijgt het meest overtuigend vorm door op basis van de verbetervoorstellen van de staatscommissie een rechtsstaatagenda op te stellen. Hierin bespreken de regering, het parlement en de rechtsprekende macht welke stappen zij ieder de komende jaren gaan zetten om de rechtsstaat weer de plek te laten innemen die hem toebehoort: in het hart van het handelen en de besluitvorming van de overheid. Deze centrale plek is geen overbodige luxe. Ze is cruciaal om het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat en overheid te herstellen.

Adviesrapport van de Staatscommissie rechtsstaat

Voorwoord

“Wat gaat er nu echt veranderen in de praktijk?” Deze vraag kreeg de Staatscommissie rechtsstaat van veel burgers met wie zij het afgelopen jaar gesprekken voerde. Die gesprekken gingen stuk voor stuk over de rechtsstatelijke bescherming van de mensen in Nederland. Mensen vertelden openhartig over hun ervaringen met de overheid die deze bescherming moest bieden – en deze ervaringen waren zelden positief. Het beeld van een gebroken belofte drong zich aan de staatscommissie op; het beeld van een rechtsstaat die lang niet voor iedereen functioneert. En die dit al zó lang niet doet dat grote groepen burgers het moeilijk vinden om te geloven dat het ooit anders wordt.

Gebroken belofte

Er is al veel gezegd over de rechtsstaat – over hoe die te vaak slecht functioneert, zeker voor mensen in een kwetsbare positie. Maar de overheid heeft tot nog toe nauwelijks naar deze woorden geluisterd, laat staan dat ze ernaar heeft gehandeld. Die gedachte bekroop de staatscommissie nadat ze stapels wetenschappelijke publicaties had gelezen, diverse onderzoeksrapporten van eerdere commissies had doorgenomen en talrijke gesprekken had gevoerd met een breed scala aan mensen; van inhoudelijke experts en ervaringsdeskundigen tot burgers die door het onrechtsstatelijke handelen van overheidsinstanties enorm in de problemen waren gekomen.

De gedachte dat er ondanks alle signalen nog veel te weinig is gebeurd om de rechtsstaat te herstellen, had de staatscommissie moedeloos kunnen maken. Maar het tegendeel was het geval. Ze voelde zich juist extra uitgedaagd om het vertrouwen in de overheid en de rechtsstaat te herstellen. En ze voelde zich hierin gesterkt door haar gesprekken met burgers; door het feit dat velen van hen ondanks hun slechte ervaringen wilden meewerken aan dat herstel. Hierdoor raakte de staatscommissie nog sterker doordrongen van de noodzaak om met voorstellen te komen die structurele oplossingen kunnen bieden voor de langdurige verwaarlozing van de rechtsstaat.

Wat houdt die rechtsstaat precies in? Uit welke belofte bestaat hij? Ten eerste dat burgers door en tegen de overheid beschermd worden. Ten tweede dat zij invloed hebben op de (macht van de) overheid. En ten derde dat die hun waar nodig ondersteuning biedt. Het feit dat de overheid deze belofte voor een grote groep burgers niet waar kan maken, toont de kloof tussen haar en die burgers. Het is zaak deze kloof zo snel mogelijk te dichten. Om de belofte van de rechtsstaat alsnog in te lossen. Dit is geen geringe opgave. Maar de staatscommissie biedt met de tien voorstellen in dit rapport nuttige handvatten om die taak tot een goed einde te brengen – conform haar opdracht.

Unieke opdracht

Die opdracht is om een aantal redenen uniek. Om te beginnen is ze voortgekomen uit een gezamenlijk overleg tussen vertegenwoordigers van de drie hoogste staatsmachten. Nog nooit eerder in de Nederlandse geschiedenis hadden de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht gezamenlijk een opdracht aan een staatscommissie gegeven. Uniek is daarnaast de expliciete opdracht om vanuit burgerperspectief te werken. En om een rapport op te leveren dat idealiter een belangrijke rol zou spelen in de aanloop naar Tweede Kamerverkiezingen. Uitgangspunt was dat de reguliere Tweede Kamerverkiezingen in maart 2025 zouden plaatsvinden. Daarom moest de staatscommissie, die in februari 2023 van start is gegaan, vóór 1 juni 2024 met haar rapport komen.

De staatscommissie had dus relatief weinig tijd. Wat kon ze hierin wel en niet doen? Ze besloot heel dicht bij de opdracht te blijven – en bij de aanleidingen hiervoor, waarvan het toeslagenschandaal de belangrijkste was. Enkele belangrijke rechtsstatelijke vraagstukken bleven door dit besluit buiten beeld, bijvoorbeeld op het gebied van het strafrecht en het asiel- en migratierecht. De commissie concentreerde zich op de volgende vragen: wat kan er beter in de onderlinge verhouding en samenwerking tussen de staatsmachten? Wat kan er beter in het functioneren van verschillende overheidsorganen? En waardoor gaat de rechtsstaat beter functioneren, zodat burgers niet meer ernstig in de knel komen?

Verbetervoorstellen

De politieke context waarin de Staatscommissie rechtsstaat haar werk verrichtte veranderde flink in de looptijd van de opdracht. Een crisis over het onderwerp ‘asiel en migratie’ leidde in juli 2023 tot de val van het kabinet-Rutte IV. Bij de daaropvolgende Tweede Kamerverkiezingen in november werd de PVV de grootste partij. Bij velen in de samenleving en politiek leidde dit tot grote zorgen over de toekomst van de rechtsstaat. Dat gold kennelijk ook voor partijen die onderhandelden over de kabinetsformatie. Want in die onderhandelingen werden – voor het eerst in de Nederlandse geschiedenis – afspraken gemaakt over het waarborgen van de Grondwet, de grondrechten en de democratische rechtsstaat.
De zorgen over de rechtsstaat waren niet nieuw. De staatsmachten hadden de staatscommissie niet voor niets ingesteld om de rechtsstaat en de rechtsstatelijke cultuur te versterken. De staatscommissie was zich bewust van die zorgen. Ook achtte ze de wens van haar opdrachtgevers van belang om haar aanbevelingen relevant te laten zijn voor belangrijke politieke discussies en besluiten van toepassing op de kabinetsformatie. Daarom bracht ze op 19 december 2023 een tussenconclusie uit aan de informateur.

In deze tussenconclusie wees ze nadrukkelijk op de noodzaak van juridische en bestuurlijke maatregelen om de rechtsstaat te waarborgen en het vertrouwen in de overheid te herstellen en versterken.
Ook benadrukte ze dat daar grote financiële investeringen voor nodig zijn. Deze tussenconclusie is nu, een halfjaar later, nog onverminderd van belang, en zal dat de komende jaren ook blijven. Alle daaruit voortvloeiende aanbevelingen zijn dan ook terug te vinden in dit adviesrapport. Ondertussen heeft de staatscommissie groeiende zorgen over de politieke bereidheid om de rechtsstaat daadwerkelijk te versterken. Te vaak hoort ze berichten over overheden die rechterlijke procedures gebruiken om lastige politieke beslissingen uit te kunnen stellen. Of over hun voornemens om een 'crisis' te gebruiken voor datzelfde uitstel. Telkens ten koste van de rechten van (aanstaande) burgers. Toch menen we dat alle politieke partijen die claimen op te komen voor de belangen van burgers in kwetsbare posities, de voorstellen in dit rapport alleen maar kunnen omarmen.

Dringende oproep

Graag willen de staatscommissie en haar secretariaat iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan de uitvoering van haar opdracht. Van het doordenken van knelpunten voor de rechtsstaat tot het ontwikkelen van oplossingen. Grote dank gaat in het bijzonder naar alle wijze mensen die de staatscommissie (op haar verzoek) brieven schreven, naar de inhoudelijke- en ervaringsdeskundigen die ze mocht spreken, naar de deelnemers van een speciale hackathon, naar de burgers die meededen aan twaalf locatiegesprekken in heel Nederland en naar de deelnemers aan het landelijk burgerpanel daarná. Al hun inbreng bleek van onschatbare waarde.

Het rapport is er nu. Dit adviesrapport omvat een uitvoerig verslag van de aanpak, keuzes, methoden, bronnen, analyses en conclusies van de staatscommissie. Voor wie vooral nieuwsgierig is naar de hoofdboodschap en verbetervoorstellen, is er een beknopte publieksversie.
En voor wie zich wil beperken tot de kern: de staatscommissie doet met dit rapport de volgende, zeer dringende oproep aan het parlement en de regering.

Werk eensgezind aan het dichten van de kloof tussen burger en overheid. Bundel de krachten om de belofte van de rechtsstaat in te lossen. En maak zo een einde aan de harde werkelijkheid waarin veel Nederlanders leven door de verwaarlozing van die rechtsstaat.
Verruil als overheid kortom een passieve houding richting de rechtsstaat voor een actieve omgang met diens basisprincipes. Besef dat de rechtsstaat een politiek werkwoord is. En zorg dat burgers echt verandering merken. Zij verdienen dat.

Henk Kummeling,
voorzitter Staatscommissie rechtsstaat

Inhoudsopgave

1. Inleiding

1.1 Aanleiding: verbetering van de rechtsstaat voor burgers

De rechtsstaat is de ruggengraat van onze samenleving. Hij is de basis voor ons welbevinden, voor onze individuele en collectieve vrijheden en voor een aantrekkelijk en stabiel investerings- en ondernemingsklimaat.

De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat de rechtsstaat geen rustig bezit is; geen *"huis waarin we onbezorgd kunnen slapen"*[9]. Door het toeslagenschandaal staat het functioneren van de rechtsstaat volop in de aandacht: het systeem van *checks and balances* schoot ernstig tekort en kon ongekend onrecht voor duizenden burgers niet voorkomen.[10] Helaas lijkt het toeslagenschandaal niet op zichzelf te staan: de laatste jaren zijn ook andere grootschalige rechtsstatelijke tekortkomingen aan het licht gekomen, zoals de structurele onderschatting van de problemen in Groningen[11] en de omgang met de stikstofproblematiek. In internationaal verband zijn er eveneens groeiende zorgen over erosie van de rechtsstaat wereldwijd.[12]

Deze en andere voorbeelden roepen vragen op. Gaat er iets fundamenteel mis in onze rechtsstaat? Heeft de overheid de burger te veel uit het oog verloren? Biedt de rechtsprekende macht wel genoeg effectieve rechtsbescherming, vooral aan burgers die van de overheid afhankelijk zijn?[13] Komt het sociale element van de rechtsstaat, zoals uitgedrukt in de sociale grondrechten, voldoende tot zijn recht?[14] Welke gevolgen hebben deze mogelijke rechtsstatelijke tekortkomingen voor het vertrouwen van burgers in het functioneren van de overheid en de rechtsstatelijke waarborgen? En wat is er nodig om dat vertrouwen te versterken en dit functioneren te verbeteren?

Tegen deze achtergrond heeft de Tweede Kamer de regering verzocht een staatscommissie in te stellen die aanbevelingen moet doen over de versterking van de rechtsstaat.[15] Bijzonder is dat de taakopdracht van de staatscommissie het gevolg is van overleg tussen vertegenwoordigers van de regering, van de Tweede en Eerste Kamer én van de rechtsprekende macht. Dit illustreert de noodzaak en urgentie van de opdracht – en dat alle staatsmachten die voelen. Het definitieve besluit om de staatscommissie in te stellen viel op 25 november 2022, waarbij Henk Kummeling benoemd werd tot voorzitter. Op 1 februari 2023 volgde de benoeming van acht andere leden en ging de commissie van start.[16]

Het instellingsbesluit bevat de opdracht aan de staatscommissie om *vanuit het burgerperspectief* voorstellen te doen of maatregelen te adviseren ter bevordering van de *rule of law* en de rechtsstatelijke cultuur.[17] Het gaat daarbij om adviezen aan de staatsmachten, zowel afzonderlijk van elkaar als in samenhang mét elkaar.

Het besluit legt daarbij een relatie met het functioneren van de staatsmachten, zowel afzonderlijk als in samenhang. Het belang van het burgerperspectief komt ook tot uitdrukking in de opdracht aan de staatscommissie om werkwijzen toe te passen waardoor burgers inbreng kunnen leveren bij haar werkzaamheden. Verder omvat de opdracht verschillende onderwerpen waaraan de staatscommissie in ieder geval aandacht moet besteden. Denk aan de benoemingsprocedures en nevenfuncties binnen de staatsmachten. Maar ook aan de informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten. En aan zowel de toegang tot als de toegankelijkheid van de staatsmachten.

[9] Citaat ontleend aan Adams & Witteveen 2014, p. 1364.
[10] De term 'ongekend onrecht' komt van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020.
[11] Zie bijvoorbeeld het rapport van de Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen 2023.
[12] World Justice Project, Rule of Law Index 2023. Insights, 2023, p. 10.
[13] Brief van Hofhuis aan de Staatscommissie rechtsstaat.
[14] Brief van de FNV aan de Staatscommissie rechtsstaat.
[15] Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 12 (Motie van de leden Omtzigt en van Dam).
[16] Stcrt. 2023, 7635 (Instellingsbesluit Staatscommissie rechtsstaat).
[17] Artikel 2, eerste lid, van het Instellingsbesluit Staatscommissie rechtsstaat (Stcrt. 2023, 7635).



v.l.n.r. Kees Vendrik, Fatma Çapkurt, Marc Hertogh, Henk Kummeling (voorzitter), Ernst Numann, Diantha Vliet, Eva González Pérez en Corissa Abdoeljamil. Kutsal Yesilkagit ontbreekt op deze foto.

1.2 De rechtsstaat vanuit burgerperspectief en hoofdvragen van het onderzoek

Over de precieze definitie van de term 'rechtsstaat' is veel literatuur beschikbaar. Het is niet het doel van de staatscommissie om binnen dit academische discours een definitieve definitie te formuleren. Gekozen is voor een definitie die de rechtsstaat beschrijft vanuit het gezichtspunt van de burger en die geschikt is voor de onderzoeksopdracht van de staatscommissie.

Deze vanuit burgerperspectief geformuleerde definitie van de *rechtsstaat* luidt dat het gaat om een staat waarin via het recht, iedere burger van Nederland,

- door en tegen de overheid wordt beschermd (beschermende kant),
- invloed kan hebben op wie de macht heeft en hoe deze macht wordt gebruikt (democratische kant), en,
- als dat nodig is, steun krijgt van de overheid die door grondrechten, in het bijzonder sociale rechten en zorgplichten, actief voorwaarden schept om gestalte te kunnen geven aan hun leven in de samenleving (voorwaardenscheppende kant).

In hoofdstuk 3 komen *de beschermende, democratische en voorwaardenscheppende kant van de rechtsstaat* uitgebreider aan bod. In elk van deze kanten staan de burgers van Nederland centraal. Dit volgt uit onze keus voor de definitie van 'burgerperspectief' die de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) geformuleerd heeft. Het gaat in deze definitie om een 'eerstepersoonsperspectief': "Ga in de schoenen staan van de individuele burger en kijk hoe de wereld zich voor hem of haar aandient." Toegepast op de rechtsstaat draait het burgerperspectief om de vraag hoe de rechtsstaat zich voor een individuele burger aandient. In hoofdstuk 3 komt ook dit perspectief uitvoeriger aan de orde.

De gekozen definitie van de rechtsstaat beschrijft deze als een belofte voor iedere burger in Nederland. Of die belofte wordt ingelost, dus of de rechtsstaat wérkt voor alle inwoners, hangt mede af van medewerkers van de overheid. Bijvoorbeeld van de wijkteammedewerker die beoordeelt hoeveel thuiszorg iemand kan aanvragen. Of van de rechter en de juridisch medewerker die samen bepalen of het terecht is dat een kind uit huis moet worden geplaatst. Het gaat soms om ingewikkeld werk en bij ingewikkeld werk zijn menselijke fouten onvermijdelijk. Vanwege deze onvermijdelijkheid voorziet de rechtsstaat in mechanismen (bijvoorbeeld bezwaar en beroep) om menselijke fouten te herstellen.[18]

[18] Zie in dit licht de conclusie van Griffiths 1989, p. 100.

Of de rechtsstaat werkt voor de burger hangt ook af van de menselijke interactie tussen hem en de overheidsmedewerker. Om die reden vormt de relatie burger-overheid het startpunt van de analyse van de staatscommissie.

De laatste jaren zijn er veel signalen dat de rechtsstaat voor (sommige) burgers in Nederland niet goed functioneert. Deze signalen gaan verder dan een medewerker van de overheid die een keer zijn dag niet heeft en daardoor niet in lijn met de rechtsstaat handelt. Het gaat om signalen dat:

- overheidsorganisaties er als collectief niet in slagen om de rechtsstaat voor iedereen voldoende te laten functioneren;
- dat zij onnodig vaak de fout ingaan;
- dat er weinig gedaan wordt om fouten te herstellen – of om te voorkomen dat het opnieuw misgaat.

Al deze signalen vormden de aanleiding om deze Staatscommissie rechtsstaat in te stellen. De staatscommissie heeft voor dit adviesrapport twee hoofdvragen geformuleerd:

1. Wat zijn vanuit burgerperspectief de belangrijkste knelpunten in het functioneren van de rechtsstaat?
2. Met welke concrete voorstellen kan de overheid deze knelpunten wegnemen en daarmee het functioneren van de rechtsstaat verbeteren vanuit het perspectief van de burger?

1.3 Leeswijzer

In dit rapport hanteert de staatscommissie de volgende definities en algemene termen:

- In dit rapport worden de termen ‘inwoners’ en ‘burgers’ door elkaar heen gebruikt. Het gaat om alle mensen die zich in Nederland bevinden, zoals vermeld in artikel 1 van de Grondwet.
- Waar de term *‘de burger’* wordt gebruikt, verwijst de staatscommissie naar ‘hij/zijn’. Daar worden ook ‘zij/haar’ en ‘die/diens’ bedoeld.
- *Staatsmachten* verwijst naar de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechtsprekende macht.
- *Overheid* is een overkoepelende term voor alle organisaties die deel uitmaken van de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht.
- In dit rapport wordt de eerder omschreven *belofte van de rechtsstaat vanuit burgerperspectief* verkort weergegeven als: een samenleving waarin burgers door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op de overheidsmacht en ondersteuning krijgen als dat nodig is.



“Het systeem heeft gefaald, en het faalt volgens mij nog steeds.”

Meyra
Gedupeerde toeslagenschandaal
Op verzoek van de geïnterviewde is de naam Meyra gefingeerd.

Hoofdstuk 2 is een beschrijving van – en reflectie op – de onderzoeksaanpak. Het hoofdstuk neemt de lezer mee in de uitgangspunten en methodologische keuzes van de staatscommissie.
Hoofdstuk 3 mondt uit in een beschrijving van de rechtsstaat vanuit burgerperspectief. Deze beschrijving biedt een kader om gestructureerd te kunnen onderzoeken hoe de rechtsstaat zich voor een individuele burger aandient en wat daarbij de belangrijkste knelpunten zijn.
De hoofdstukken 4, 5, 6 en 7 bevatten analyses en tien voorstellen om:

- de rechtsstaat meer leidend te maken in het handelen van de overheid;
- beleid, wetgeving en uitvoeringspraktijken te vereenvoudigen;
- de rechtsbescherming te verbeteren;
- een dialoog tussen de staatsmachten in te richten – op basis van een rechtsstaatagenda.

Hoofdstuk 8 bevat een korte schets van de personele en financiële aspecten van deze voorstellen. Daarna volgt een weergave van het rapport op hoofdlijnen in hoofdstuk 9.

Tijdens het onderzoek heeft de staatscommissie veel mensen gesproken en veel informatie verzameld. Om daarin inzicht te geven, heeft dit adviesrapport de volgende bijlagen:

1. ‘Niet zonder ons’, verslag van het Burgerpanel rechtsstaat (2024).
2. ‘Tussenconclusie: investeer in de rechtsstaat’, brief van de Staatscommissie rechtsstaat aan informateur Ronald Plasterk (19 december 2023).
3. Overzicht van auteurs van brieven aan de Staatscommissie rechtsstaat.
4. Instellingsbesluit Staatscommissie rechtsstaat (*Stcrt.* 2023, 7635).
5. Literatuurlijst.
6. Overzicht achtergronddocumenten.
7. Samenstelling van de Staatscommissie rechtsstaat en het secretariaat van de staatscommissie.

Naast deze bijlagen is een afzonderlijk achtergronddocument opgesteld met aanvullende bronnen en informatie.

“In 2014 vroeg de Belastingdienst mij stukken aan te leveren ter controle van de kinderopvangtoeslag die ik ontving. Ik dacht dat het een gewone controle was. Ik werkte voltijds, en had recht op die toeslag. Wat kon er nou misgaan? Blijkbaar was ik naïef.

De Belastingdienst beschuldigde me van fraude en vorderde het ontvangen bedrag terug. Een jarenlange procedure volgde. Als ik belde kreeg ik iemand aan de telefoon die een callcenterprotocol afdraaide. Keer op keer leverde ik de bewijsstukken aan. Ik heb mezelf zo vaak moeten herhalen. De overheid maakte een fout en bestempelde mij als fraudeur. Vervolgens ben ík het die jarenlang bezig is met het rechtzetten van die fout.

Als iemand vroeg in het proces naar mijn verhaal en alle bewijsstukken had gekeken, dan had het niet zo uit de hand hoeven lopen. Het is een hele vervelende periode geweest. Het heeft me veel tijd en energie gekost.

Het stempel ‘fraudeur’ is heel ernstig, maar ik voel me geen slachtoffer. Ik ben een gedupeerde. Ik heb de pech dat ik een buitenlandse achternaam heb. Vanuit het perspectief van de overheid begrijp ik dat er controles zijn. Maar de menselijke maat ontbreekt.

Ik heb een allergie ontwikkeld voor gestandaardiseerde processen. Zo ontvingen alle gedupeerden een brief met daarin excuses van het kabinet en een verklaring dat ik geen fraudeur ben. Zoiets heeft voor mij geen toegevoegde waarde. Het systeem heeft gefaald, en het faalt volgens mij nog steeds. Tot op de dag van vandaag zitten gedupeerden in onzekerheid.

Voor mij is het hoofdstuk afgelopen. Ik wil er eigenlijk niks meer mee te maken hebben. De erkenning is geweest. De compensatie heb ik ontvangen. Maar mijn zorgen over de toekomst blijven. Hoe kan ik er ooit op vertrouwen dat mijn kinderen niet hetzelfde overkomt?”

2. De onderzoeksaanpak

2.1 Inleiding

In februari 2023 startte de staatscommissie met de opdracht om vanuit burgerperspectief het functioneren van de rechtsstaat te analyseren en voorstellen te doen voor de versterking van dat functioneren. In juni 2024 is de hoofdboodschap van de staatscommissie dat de belofte van de rechtsstaat is gebroken en stelt zij tien verbetervoorstellen voor met het oog op de burger.

In dit tweede hoofdstuk staat hoe de staatscommissie, via haar onderzoek, tot deze hoofdboodschap is gekomen. Het hoofdstuk begint met een samenvatting van de opdracht uit het instellingsbesluit (§ 2.2). Daarna volgt een beschrijving van hoe de staatscommissie deze opdracht heeft ingevuld aan de hand van vier uitgangspunten en twee hoofdvragen (§ 2.3). Vervolgens krijgen de methodologische keuzes een korte toelichting (§ 2.4). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie en een reflectie op de onderzoeksaanpak (§ 2.5).

2.2 De opdracht: het instellingsbesluit

Het instellingsbesluit bevat de opdracht aan de staatscommissie om *vanuit het burgerperspectief* voorstellen te doen of maatregelen te adviseren ter bevordering van de *rule of law* en de rechtsstatelijke cultuur.[19] Het gaat daarbij om adviezen aan de staatsmachten, zowel afzonderlijk van elkaar als in samenhang mét elkaar. Het belang van het burgerperspectief komt ook tot uitdrukking in de opdracht aan de staatscommissie om werkwijzen toe te passen waardoor burgers inbreng kunnen leveren bij haar werkzaamheden.

Deze taakopdracht geeft de staatscommissie veel ruimte voor het onderzoek naar het functioneren van de rechtsstaat. Zo is het aan de staatscommissie om duiding te geven aan begrippen als ‘rechtsstaat’, ‘burgerperspectief’ en ‘staatsmachten’. Wel gaat de opdracht gepaard met vijf bijzondere aandachtspunten: onderwerpen waaraan de commissie in ieder geval aandacht moet besteden. Hieronder vallen onder meer de benoemingsprocedures en nevenfuncties binnen de staatsmachten, de informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten en zowel de toegang tot als de toegankelijkheid van de staatsmachten.

2.3 De afbakening van de opdracht

‘Rechtsstaat’, *‘rule of law’* en ‘rechtsstatelijke cultuur’ zijn brede begrippen. Daarom heeft de staatscommissie, gegeven het instellingsbesluit, haar opdracht afgebakend. Deze afbakening houdt in dat het onderzoek uitgaat van vier uitgangspunten. Daarnaast heeft de staatscommissie twee hoofdvragen geformuleerd.

2.3.1 **Uitgangspunt 1:** de burger centraal, concrete voorstellen waar de burger baat bij heeft

Bij misstanden, zoals in het toeslagenschandaal en rondom de gaswinning in Groningen, zijn burgers ernstig in de knel gekomen. Tegen deze achtergrond is de voornaamste ambitie van de staatscommissie om de burger een centrale plaats te geven in het denken over de rechtsstaat. Om deze ambitie waar te maken hanteert de staatscommissie primair het burgerperspectief. Dit betekent dat niet de rechtsstatelijke instituties als zodanig, maar de burger en zijn relatie met die instituties centraal staan in het onderzoek.

Dat de burger centraal staat, lijkt een open deur. De overheid is er immers om het algemeen belang te dienen, dat het belang is van haar burgers. Als de burger niet centraal staat, wie dan wel?
Toch leert de ervaring dat de overheid de burger te vaak uit het oog verliest. Daarom vraagt de staatscommissie zich af wat v*anuit burgerperspectief* de belangrijkste knelpunten zijn in het functioneren van de rechtsstaat. En bij welke concrete voorstellen burgers het meeste baat kunnen hebben. Om op beide vragen antwoorden te vinden, heeft de staatscommissie burgers uitgenodigd om op verschillende manieren een rol te spelen in haar werkzaamheden.

Het hoofddoel voor de staatscommissie is om voorstellen te formuleren die de relatie tussen burger en overheid daadwerkelijk kunnen verbeteren en op een zo groot mogelijk draagvlak kunnen rekenen. Daarbij heeft ze uiteraard oog voor:

- de feitelijke (on)mogelijkheden van de overheid;
- de maatschappelijke en bestuurlijke context waarbinnen overheidsorganisaties opereren;
- andere relevante omstandigheden, zoals demografische ontwikkelingen en krapte op de arbeidsmarkt.[20]

[19] Artikel 2, eerste lid, van het Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat (Stcrt. 2023, 7635).

[20] Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 2024. Deze staatscommissie heeft de regering geadviseerd over scenario’s, beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van demografische ontwikkelingen. Het gaat bij deze ontwikkelingen in het bijzonder om vergrijzing en migratie, tot ten minste 2050 en tegen de achtergrond van de brede-welvaarts-benadering (Stcrt. 2022, 22818).

2.3.2 **Uitgangspunt 2:** de staatsmachten aanzetten tot actie

De staatscommissie werkt in opdracht van de drie staatsmachten: de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Het zijn deze staatsmachten die de voorstellen moeten uitvoeren. De staatscommissie richt zich daarom primair op hen. De missie van de staatscommissie is geslaagd wanneer de staatsmachten afzonderlijk van elkaar én gezamenlijk aan de slag gaan met de voorgestelde verbetermaatregelen.

2.3.3 **Uitgangspunt 3:** gebaseerd op wetenschappelijke inzichten

Bij het analyseren van de rechtsstaat en het ontwikkelen van concrete verbetervoorstellen maakt de staatscommissie gebruik van de laatste wetenschappelijke inzichten over de werking van de rechtsstaat en de overheid.
De staatscommissie streeft niet na om alle academische literatuur over de rechtsstaat samen te vatten of definitief staatsrechtelijke discussies te beslechten. Wel valt het haar op dat die discussies soms ver afstaan van de ervaringen die de burger in het hier en nu heeft met de staatsmachten.

2.3.4 **Uitgangspunt 4:** geen dubbel werk

Over de rechtsstaat zijn al veel adviesrapporten geschreven. En er zullen er nog vele volgen: ook andere adviescommissies buigen zich momenteel over het functioneren van (onderdelen van) de rechtsstaat. De Staatscommissie rechtsstaat wil herhaling van en overlap met het werk van anderen zoveel mogelijk voorkomen. Daarom heeft ze in beginsel niet zelf onderzoek gedaan naar onderwerpen op terreinen die andere relevante commissies al bestreken hebben, of naar onderwerpen waarnaar al uitgebreid wetenschappelijk onderzoek is of wordt gedaan.[21]
Als de staatscommissie inzichten in deze onderwerpen wilde gebruiken voor haar opdracht, heeft ze hiervoor dus niet zelf onderzoek gedaan, maar gebruik gemaakt van bestaande onderzoeksresultaten. Om de genoemde redenen ligt de focus van het onderzoek niet op de volgende onderwerpen:

- De werking van het Nederlandse kiesstelsel, burgerschapsonderwijs, burgerinitiatieven en burgerfora (Staatscommissie parlementair stelsel).[22]
- Discriminatie en racisme (Staatscommissie discriminatie en racisme, de staatscommissie-Sylvester; eindadvies voorzien in mei 2026).
- Ondermijning van de rechtsstaat door de georganiseerde criminaliteit en polarisatie (Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, de commissie-Marcouch – in het bijzonder haar rapport Koester de democratie uit 2023).
- De werking van artikel 57 van de Grondwet (Adviescollege werking artikel 57 Grondwet, de commissie-Engels; eindadvies voorzien medio juni 2024).
- Fraudebeleid (parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en dienstverlening – in het bijzonder haar rapport *Blind voor mens en recht* uit 2024).

De staatscommissie rekent het verder niet tot haar taak om aandacht te schenken aan de rol van de overheid op het gebied van het strafrecht en de strafrechtstoepassing. Dit onderwerp, hoe belangrijk ook, is te ver verwijderd van de aanleiding voor de instelling van deze staatscommissie.
Daarnaast heeft de staatscommissie zich alleen gericht op het Europese deel van Nederland – niet op Bonaire, Sint Eustatius en Saba, ook al zijn die constitutioneel ingebed in Nederland. Deze focus komt voort uit het feit dat het toeslagenschandaal, een belangrijke reden om de staatscommissie in te stellen, in dat Europese deel plaatsvond. De vraagstelling van de staatscommissie is op dat schandaal en dus op dit Europese deel geënt. Datzelfde geldt voor haar aandacht voor specifieke institutionele verhoudingen. Dit neemt niet weg dat de staatscommissie het urgent en zinvol vindt dat de rechtsstaat in Caribisch Nederland afzonderlijk wordt onderzocht, zoals voor het sociaal minimum is gedaan door de Commissie sociaal minimum Caribisch Nederland. Dit rechtsstaatonderzoek verdient dan wel een eigensoortige aanpak, vanwege de specifieke omstandigheden in het gebied.

2.3.5 Twee hoofdvragen van het onderzoek

Op basis van de afbakening en invulling van de opdracht, heeft de Staatscommissie rechtsstaat haar centrale vraagstelling samengevat in twee hoofdvragen:

1. Wat zijn vanuit burgerperspectief de belangrijkste knelpunten in het functioneren van de rechtsstaat?
2. Met welke concrete voorstellen kan de overheid deze knelpunten wegnemen en daarmee het functioneren van de rechtsstaat verbeteren vanuit het perspectief van de burger?

[21] Artikel 2, eerste lid van het Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat en bijbehorende nota van toelichting, p. 4 (Stcrt. 2023, 7635).
[22] Staatscommissie parlementair stelsel 2018.

2.4 Methodologische keuzes

In het licht van de uitgangspunten en hoofdvragen van het onderzoek heeft de staatscommissie een aantal methodologische keuzes gemaakt.

2.4.1 Een mix van onderzoeksmethoden

Om de hoofdvragen van het onderzoek te beantwoorden en daarbij te voldoen aan de uitgangspunten, heeft de staatscommissie een mix van onderzoeksmethoden ingezet. Deze onderzoeksmethoden zijn in een aantal categorieën onder te verdelen:

1. Methoden gericht op het vaststellen van het burgerperspectief

Voor de staatscommissie is een centrale vraag wat vanuit burgerperspectief de belangrijkste knelpunten zijn in het functioneren van de rechtsstaat en met welke concrete voorstellen burgers het meest geholpen zijn. Om het burgerperspectief vast te stellen, moet inzichtelijk zijn hoe de rechtsstaat zich voor een individuele burger aandient. Om dit goed in kaart te brengen, heeft de staatscommissie een aantal onderzoeksmethoden ingezet. Daarbij heeft ze rekening gehouden met de opdracht in het instellingsbesluit om werkwijzen te hanteren waardoor burgers input kunnen leveren voor haar werkzaamheden.

Het ging om de volgende onderzoeksmethoden:

- **Meta-analyse Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP):** Op verzoek van de Staatscommissie rechtsstaat heeft het SCP bestaande inzichten over de perspectieven van burgers op de democratie en rechtsstaat gebundeld in een kennisnotitie.[23] Het SCP baseert deze representatieve meta-analyse op relevante eerdere onderzoeken in het eigen bestand, aangevuld met extern onderzoek naar de verwachtingen en oordelen van Nederlanders over de democratische rechtsstaat.
- **Twee flitspeilingen:** Het bureau CHOICE insights + strategy heeft in opdracht van de staatscommissie tweemaal een landelijke flitspeiling via internet uitgezet. Daarmee heeft het informatie verzameld over burgerperspectieven op de rechtsstaat. Het gaat hier om een steekproef die (qua geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en woonprovincie) representatief is voor de gehele Nederlandse bevolking.
- **Gesprekken op locatie:** Bureau Burgerberaad heeft in opdracht van de staatscommissie op twaalf plekken in Nederland een ‘locatiegesprek’ georganiseerd en begeleid. Doel was dat de staatscommissie over de rechtsstaat in gesprek ging met burgers die de overheid niet eenvoudig bereikt. Het draaide daarbij om mensen die niet digitaal vaardig zijn of om andere redenen niet ingaan op verzoeken om aan enquêtes en opiniepeilingen deel te nemen. De staatscommissie is onder de indruk van de verhalen die burgers tijdens de locatiegesprekken deelden over hun ervaringen met de verwaarloosde rechtsstaat – en van de impact die deze verwaarlozing heeft op hun leven. Daarnaast vindt de staatscommissie het opvallend hoeveel moeite het gemeenten heeft gekost om op haar verzoek burgers in kwetsbare posities te vinden en te benaderen voor deelname aan de locatiegesprekken.[24]
- **Open forum:** Op vrijdag 20 oktober 2023 namen de leden van de staatscommissie deel aan een open forum. Zij gingen hier in gesprek met iedereen die iets aan hen mee wilde geven – van ervaringen tot en met verbeterpunten voor de rechtsstaat. Het forum bood de staatscommissie ook de gelegenheid om diepgaander te spreken met mensen die eerder al via de internetconsultatie (zie hierna) hadden gereageerd. Een verslag van het open forum is te vinden in het achtergronddocument dat tot dit rapport behoort. [25]
- **Het burgerpanel:** Bureau Burgerberaad organiseerde in opdracht van de staatscommissie twee bijeenkomsten voor het landelijke Burgerpanel rechtsstaat. Tijdens deze bijeenkomsten – elk een ochtend en een middag – kwamen zo’n vijftig inwoners samen om aanbevelingen aan de staatscommissie te formuleren.[26] Deze burgerpanelleden zijn voornamelijk geworven onder deelnemers van de twaalf locatiegesprekken. Ook tijdens de burgerpanelbijeenkomsten verzorgde Bureau Burgerberaad de gespreksbegeleiding. De staatscommissie zette in op een goede spreiding van burgerpanelleden naar woonplaats, sekse en leeftijd.
- **Twee internetconsultaties:** Begin mei 2023 zette de staatscommissie een internetconsultatie op, gericht op alle Nederlanders. Zij vroeg hun hierin (bewust open en niet-sturend) naar hun ervaringen met en perspectieven op de rechtsstaat en de rechtsstatelijke cultuur in Nederland. Het was tot juli 2023 mogelijk om ervaringen en perspectieven te delen. De consultatie leverde 78 reacties op.[27] In maart en april 2024 volgde een tweede internetconsultatie. Daarin kon iedereen een maand lang aan de hand van acht vragen concrete voorstellen doen ter verbetering van de rechtsstaat. Deze consultatie leverde 76 reacties op.[28]

[23] SCP 2024.
[24] Zie bijvoorbeeld het interview met Rémi Langenberg over ongeziene burgers in: Pechtold & Snels 2024, p. 68 e.v.
[25] ‘Open forum: wat heeft het opgebracht?’, staatscommissierechtsstaat.nl, 22 november 2023.
[26] Het verslag van het open forum is opgenomen in het achtergronddocument dat behoort tot dit rapport.
[27] De openbare reacties en het consultatieverslag van de eerste internetconsultatie zijn te raadplegen via internetconsultatie.nl/staatscommissierechtsstaat.
[28] De openbare reacties en het consultatieverslag van de tweede internetconsultatie zijn te raadplegen via internetconsultatie.nl/staatscommissie_rechtsstaat.

2. Methoden gericht op het verzamelen van wetenschappelijke inzichten

Het derde uitgangspunt van de staatscommissie bij de invulling van haar opdracht, is dat haar analyse en voorstellen gebaseerd moeten zijn op wetenschappelijke inzichten. Zij heeft de volgende methoden ingezet om inzichten te verzamelen ter aanvulling op de al aanwezige inzichten:

- **Brieven:** De staatscommissie heeft aan verschillende deskundigen en organisaties gevraagd om haar een brief te schrijven over hun ervaringen met de rechtsstaat en hun ideeën voor verbetering. Doel was om een breed beeld te krijgen van zulke ervaringen en ideeën.[29] De staatscommissie heeft brieven ontvangen van 35 personen en 16 organisaties.
- **Literatuuronderzoek:** De staatscommissie heeft literatuuronderzoek uitgevoerd voor haar opdracht en daarbij de bronnen genoemd in het instellingsbesluit geraadpleegd.
- **Rondetafelgesprekken met deskundigen:** De staatscommissie heeft verdiepende gesprekken gevoerd met verschillende (groepen) deskundigen uit de wetenschap en de praktijk. Het doel van die ‘rondetafelgesprekken’ was om meer inzicht te krijgen in zowel de knelpunten die burgers ervaren in de rechtsstaat als de achterliggende oorzaken daarvan.
- **Interviews met wetenschappers:** Met sommige wetenschappers heeft de staatscommissie individueel gesproken over specifiek thema’s die binnen hun expertise vielen.
- **Extern onderzoek:** Naast het onderzoek van het SCP heeft de staatscommissie een extern onderzoek laten uitvoeren naar het thema ‘Benoemingen en nevenfuncties binnen de staatsmachten’. Toon Kerkhoff, universitair docent Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden, voerde dit wetenschappelijke literatuuronderzoek uit.[30] De studie had als onderzoeksvraag: in hoeverre kunnen procedures van benoemingen en nevenfuncties gevolgen hebben voor (een gebrek aan) vertrouwen van burgers in de integriteit van het openbaar bestuur?

3. Methoden gericht op het verzamelen van inzichten in de werking van de rechtsstaat in de dagelijkse overheidspraktijk

Voor de staatscommissie is een belangrijke doelstelling dat de staatsmachten zowel afzonderlijk van elkaar als gezamenlijk in actie komen om de rechtsstaat te verbeteren. Zij doen dit makkelijker als haar analyse en concrete voorstellen aansluiten bij de dagelijkse overheidspraktijk. De staatscommissie heeft daarom specifieke onderzoeksmethoden ingezet om inzichten in die praktijk te verzamelen. Binnen deze categorie methoden vielen de volgende bijeenkomsten:

- **Hackathon:** Dit waren bijeenkomsten van jonge professionals die bij de wetgevende, uitvoerende of rechtsprekende macht werkten. Doel was dat zij samen oplossingsrichtingen voor de staatscommissie ontwikkelden. In de tweedaagse hackathon gingen de aanwezigen in teamverband non-stop aan de slag om de informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten te verbeteren. Uniek was dat de meeste van deze jonge professionals voor het eerst in overleg traden met medewerkers van andere staatsmachten
- **Interviews en rondetafelgesprekken met mensen uit de overheidspraktijk:** Tijdens rondetafelgesprekken sprak de staatscommissie met overheidsmedewerkers over diverse thema’s. Van de samenwerking en versterking van de rechtsstatelijke cultuur binnen de overheid tot de lokettenproblematiek in het sociale en fiscale domein. En van het luisterend en communicerend vermogen van de overheid tot de vraag wat de rechterlijke macht een impuls kan geven. Deze gesprekken hielpen de staatscommissie om de effectiviteit en uitvoerbaarheid van mogelijke voorstellen te beoordelen. Naast deze rondetafelgesprekken nam de staatscommissie ook een aantal interviews af met vertegenwoordigers van de staatsmachten die een rol moeten gaan spelen in de uitvoering van haar voorstellen.

De staatscommissie heeft een logboek gemaakt waarin ze de namen en functies van haar gesprekspartners heeft genoteerd. Dit logboek staat in het achtergronddocument dat tot dit rapport behoort.

---

[29] De brieven aan de staatscommissie staan in het achtergronddocument dat behoort tot dit rapport (bijlage 3 bevat een overzicht van alle auteurs). Zie hierover ook: Van Lochem 2024.

[30] Kerkhoff 2023.

2.4.2 Gefaseerde uitvoering van de opdracht

De staatscommissie heeft de hierboven beschreven onderzoeksmethoden in drie fasen ingezet. Per fase bepaalde ze de juiste mix van methoden, aangepast aan de vraag die in die fase centraal stond. Het overzicht geeft deze gefaseerde uitvoering van de opdracht weer.

In Tabel 1 staat welke mix van onderzoeksmethoden de staatscommissie voor elke fase heeft uitgewerkt.

De staatscommissie rapporteerde na elke fase over de onderzoeksresultaten die tot dan toe behaald waren. Ze deelde deze informatie op haar website. Na iedere fase analyseerde ze de resultaten van de onderzoeksmethoden in lijn met de hoofdvragen en de uitgangspunten. Dit leidde tot eerste antwoorden op de onderzoeksvragen.

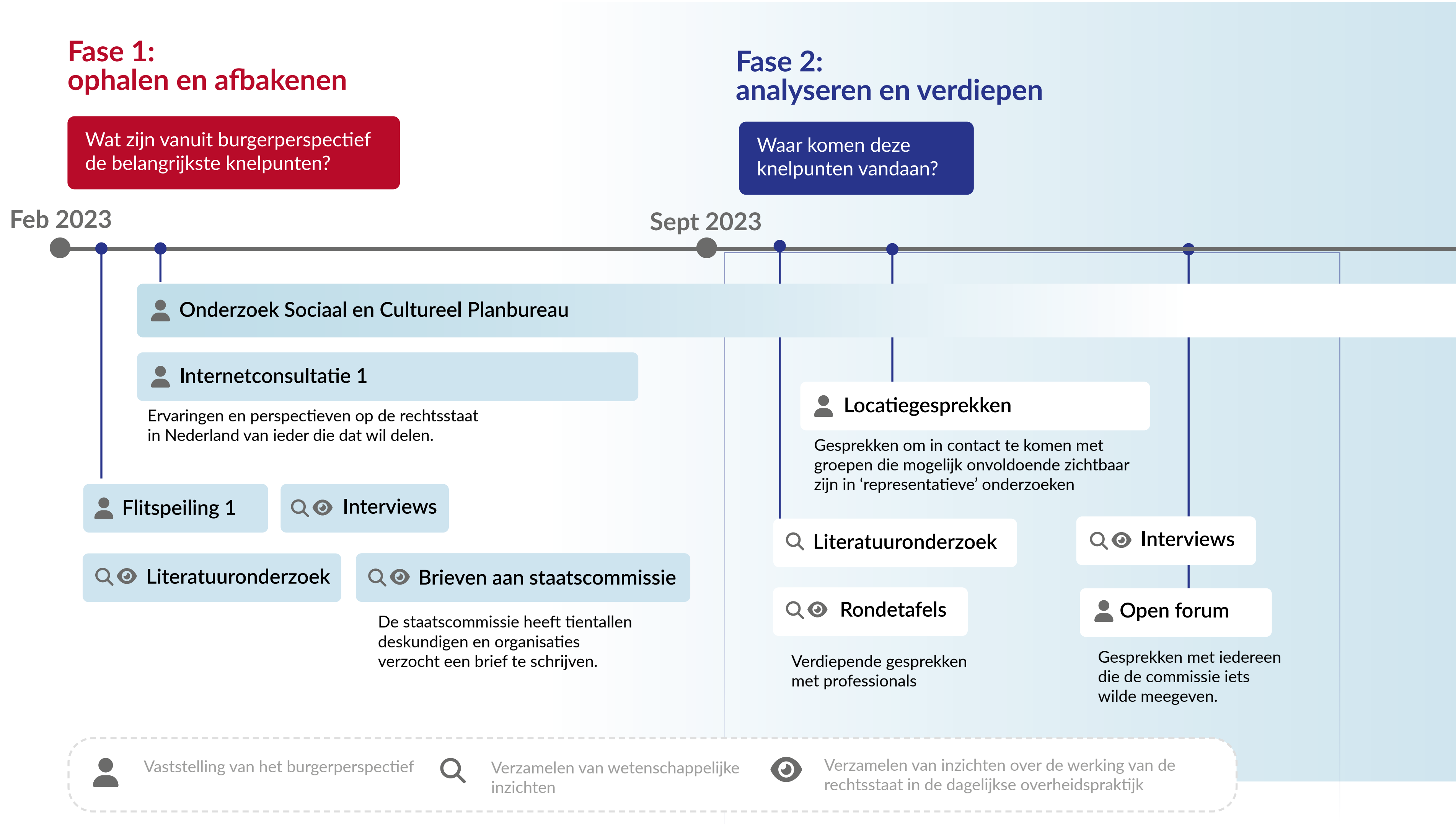
Deze antwoorden gebruikte de staatscommissie om de precieze opzet en richting van de onderzoeksmethoden in de fase daarop te bepalen. Zo maakte ze het onderzoek steeds gerichter en scherper afgebakend.

2.4.3 Knelpuntbenadering

De staatscommissie heeft in haar analyse gekozen voor een knelpuntenbenadering.[31] Een knelpunt is in deze context een factor die het functioneren van de rechtsstaat in belangrijke mate beperkt. Op basis van een grondige analyse zijn deze knelpunten gedestilleerd uit de onderzoeksgegevens. Daarna identificeerde de staatscommissie hierbinnen de belangrijkste knelpunten: degene die, vanuit het perspectief van de burger, het functioneren van de rechtsstaat het meest belemmeren. Voor deze knelpunten ontwikkelde de staatscommissie haar voorstellen.

[31] Het werkprogramma van de Staatscommissie rechtsstaat staat in het achtergronddocument dat behoort tot dit rapport.

Figuur 1



Tabel 1

	Methoden gericht op het vaststellen van het burgerperspectief	Methoden gericht op het verzamelen van wetenschappelijke inzichten	Methoden gericht op het verzamelen van inzichten in de werking van de rechtsstaat in de dagelijkse overheidspraktijk
Fase 1: ophalen en afbakenen	• Internetconsultatie 1 • Flitspeiling 1 • Aanvang onderzoek SCP	• Brieven aan de staatscommissie • Literatuuronderzoek • Interviews	• Brieven aan de staatscommissie • Interviews
Fase 2: analyseren en verdiepen	• Locatiegesprekken • Open forum • Afronding onderzoek SCP	• Afronding onderzoek SCP • Literatuuronderzoek • Interviews • Rondetafelgesprekken	• Interviews • Rondetafelgesprekken
Fase 3: tot oplossingen komen	• Burgerpanel • Internetconsultatie 2 • Flitspeiling 2	• Literatuuronderzoek	• Hackathon • Rondetafelgesprekken

Fase 3:
tot oplossingen komen

Hoe kunnen we deze knelpunten met concrete maatregelen oplossen?

Feb 2024 — Juni 2024

Internetconsultatie 2
Acht gerichte vragen waar iedereen die dat wil op kan reageren.

Flitspeiling 2

Rondetafels

Literatuuronderzoek

Burgerpanel
50 burgers formuleren aanbevelingen om de rechtsstaat te verbeteren

Hackathon
Ontwikkelen oplossingen door jonge professionals



Elke fase focussen we ons gerichter op het burgerperspectief

2.5 Conclusie

Het belang van de rechtsstaat vereist dat actuele rechtsstatelijke vraagstukken worden aangepakt. Die vraagstukken kunnen in elk tijdperk opkomen en kunnen telkens verschillen. De rechtsstaat is immers geen steriel concept[32] of statisch fenomeen; hij is juist dynamisch en 'levend'. De rechtsstaat vergt een andere invulling zodra er nieuwe uitdagingen en kansen ontstaan voor de bescherming van burgers tegen de overheid - of voor hun invloed hierop.

De staatscommissie heeft de focus van dit adviesrapport bepaald op basis van haar hoofdvragen, haar uitgangspunten, de onderzoeksgegevens, de looptijd van haar opdracht en indringende gesprekken binnen de eigen gelederen. Ze maakte haar onderzoek steeds gerichter en meer afgebakend. Dit deed ze op basis van de resultaten van haar onderzoeksmethoden en haar gefaseerde onderzoeksaanpak. Die gerichtheid en afbakening waren nodig gezien de uitgangspunten van de staatscommissie en de beperkte looptijd van haar opdracht. Zij moest scherpe keuzes maken om concrete voorstellen te formuleren waar de burger baat bij heeft, om staatsmachten tot actie aan te zetten, om dubbel werk te voorkomen en om haar onderzoek, aanbevelingen en conclusies te baseren op wetenschappelijke inzichten.

De advisering van de staatscommissie richt zich op het waarmaken van de belofte van de rechtsstaat voor burgers: een samenleving waarin zij door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op de overheidsmacht en waar nodig ondersteuning krijgen.

[32] Griffiths 1989, p. 100.

3. De belofte van de rechtsstaat vanuit burgerperspectief

Doel van dit hoofdstuk is om de rechtsstaat vanuit burgerperspectief te beschrijven. Deze beschrijving biedt een kader om gestructureerd te onderzoeken hoe de rechtsstaat zich voor een individuele burger aandient en wat daarbij de belangrijkste knelpunten voor hem zijn. Dit kader is een belangrijk hulpmiddel om op een navolgbare manier de twee hoofdvragen te beantwoorden (zie § 1.2).

Dit hoofdstuk bestaat uit diverse beschrijvingen. Allereerst van de drie kanten van de rechtsstaat: de beschermende, democratische en voorwaardenscheppende kant (§ 3.1). En vervolgens van de vier lagen binnen deze drie kanten: de kernidee, de beginselen, de wetten en staatsinrichting en het gedrag en de beslissingen (§ 3.2).[33] Deze drie kanten en vier lagen van de rechtsstaat vormen samen het kader dat de staatscommissie hanteert om te onderzoeken hoe die rechtsstaat zich voor een individuele burger aandient.

Na § 3.2 volgt een beschrijving van de verhouding van deze onderzoeksbenadering tot andere begrippen, zoals de 'responsieve rechtsstaat' of de 'weerbare rechtsstaat' (§ 3.3). Ook werkt de staatscommissie uit hoe burgers zelf naar de rechtsstaat kijken (§ 3.4). En ten slotte brengt zij informatie uit de eerste vier paragrafen samen om tot een beschrijving te komen van de rechtsstaat vanuit burgerperspectief (§ 3.5).
Daarin sluit zij nauw aan bij het inzicht van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in wat 'burgerperspectief' inhoudt.[34]

3.1 Drie kanten van de rechtsstaat

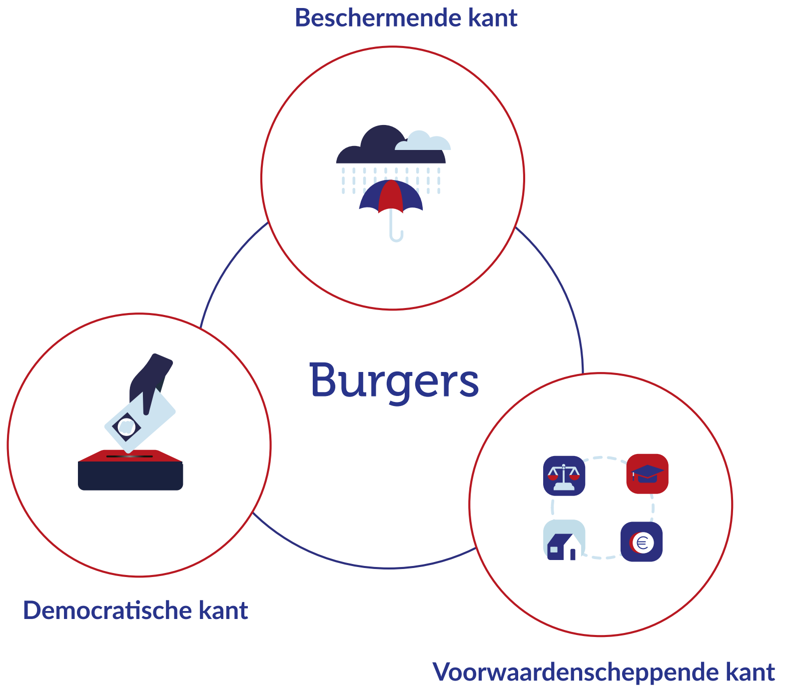
Het belang van de rechtsstaat[35] voor hedendaagse samenlevingen is moeilijk te overschatten. De rechtsstaat draagt bij aan vrijheid, veiligheid, orde, welzijn en verdraagzaamheid, want is een manier om de macht van de overheid te beheersen door middel van het recht. Zo evident als het belang van de rechtsstaat is, zo lastig is het echter om de precieze betekenis van het concept 'rechtsstaat' te vangen. Dat komt doordat dit begrip als een container is, waarin mensen van alles kieperen en waar ze naar believen zelf weer iets uithalen.[36]

Containerbegrip of niet, de staatscommissie wil toch scherp krijgen wat eigen is aan de rechtsstaat en wat ervoor nodig is om deze te versterken. In dit hoofdstuk beschrijft ze daarvoor eerst verschillende betekenissen die het begrip 'rechtsstaat' door de eeuwen heeft gekregen in het staatsrecht. Ook in deze beschrijving van de betekenissen is het burgerperspectief leidend: het gaat erom hoe de rechtsstaat zich steeds voor een individuele burger aan heeft gediend.

Op basis van haar analyse van drie belangrijke betekenissen (zie § 3.1.1 tot en met § 3.1.3) beschouwt de staatscommissie de kern van de rechtsstaat als de bescherming van burgers tegen én door de overheid via het recht. Ze onderscheidt daarbij drie kanten van de rechtsstaat:

- Een beschermende kant, die draait om de bescherming van burgers tegen willekeurige machtsuitoefening door de overheid. De overheid is verantwoordelijk voor deze bescherming van burgers, inclusief hun gelijke toegang tot het recht.
- Een democratische kant, die draait om de wederzijdse invloed van democratie en rechtsstaat op elkaar. De overheid moet burgers in staat stellen om invloed te hebben op wie de macht heeft en op hoe deze macht wordt gebruikt.
- Een voorwaardenscheppende kant, die draait om de noodzakelijke voorwaarden om burgers volwaardig van de rechtsstaat te laten profiteren. De overheid is verantwoordelijk voor het scheppen van deze voorwaarden. Zij moet zorgen dat burgers dankzij grondrechten, in het bijzonder hun sociale rechten en haar zorgplichten, gestalte kunnen geven aan hun leven.[37]

[33] Deze vier lagen zijn gebaseerd op: WRR 2002, p. 23.
[34] WRR 2019 en WRR 2023.
[35] Sommigen spreken liever van 'rechtsorde' of 'democratische rechtsorde'. Oud-topambtenaar, voormalig politicus en minister van Staat Tjeenk Willink bijvoorbeeld; hij geeft aan deze term de voorkeur als het gaat over de normatieve context waarin burgers en overheid zich bewegen. Hij vindt het begrip 'staat' namelijk verwarrend. Zo kan de constatering dat het functioneren van de staat de democratische rechtsstaat uitholt volgens hem tot spraakverwarring leiden. (Tjeenk Willink 2023 p. 15).
[36] Vgl. Scheltema 1989 (spons), De Graaf 2023 (containerbegrip) en – zoals aangehaald in brief van Voermans aan de Staatscommissie rechtsstaat (de brieven aan de staatscommissie staan in het achtergronddocument dat behoort tot dit rapport) – Snel 2023 (zo ongeveer alle aspecten van ons staatswezen).
[37] In de staatsrechtelijke literatuur wordt ook de drieslag (klassiek-)liberale, democratische en sociale rechtsstaat gehanteerd; zie bijv. Burkens e.a. 2002 en Schlössels e.a. 2024. De staatscommissie heeft aansluiting gezocht bij internationale begrippenkaders en geput uit o.a. Adams & Witteveen 2014.



3.1.1 **Beschermende kant:** bescherming tegen overheidsmacht en gelijke toegang tot het recht

Het concept van de rechtsstaat is in de zeventiende eeuw tot ontwikkeling gekomen als reactie op onbeteugelde machtsuitoefening door vorsten en koloniale machten.[38] Het voornaamste doel was om burgers te beschermen tegen willekeurige machtsuitoefening. Dit moest gebeuren door de overheid te binden aan het recht.

Over de precieze waarborgen die een rechtsstaat kenmerken, is in de loop van de geschiedenis getwist. Tegenwoordig is er in elk geval brede consensus over de volgende kenmerken van een rechtsstaat:

- Iedereen moet door de overheid gelijk en zonder willekeur worden behandeld op basis van voorafgaande, algemene regels die hun basis vinden in de wet *(legaliteitsvereiste)*.
- Vooral sinds de Tweede Wereldoorlog zijn zowel op nationaal als
- internationaal niveau individuele grond- en mensenrechten verankerd, die burgers – in het bijzonder minderheden – tegen de overheid moeten beschermen.
- De functies wetgeving, bestuur en rechtspraak moeten gespreid zijn over verschillende instituties *(machtenscheiding)*.
- Er moet een systeem van controle en tegenwicht zijn *(checks and balances)*.
- Elke burger moet toegang hebben tot een onafhankelijke rechter.

Deze kenmerken gelden internationaal als ‘minimumvereisten voor rechtsstatelijkheid’.[39] Wel kan de uitwerking van deze rechtsstatelijke eisen per land verschillen. Zo kennen landen als de Verenigde Staten en Frankrijk een presidentieel stelsel met een striktere machtenscheiding dan de parlementaire stelsels in Nederland en Engeland, waar regering en parlement dichter op elkaar zitten. Ook gaan landen verschillend om met de vraag in hoeverre de rechter zich mag buigen over besluiten van de wetgever.[40]

Dat een land één of meerdere rechtsstatelijke eisen anders uitwerkt, betekent niet meteen dat de rechtsstatelijkheid daar lager of hoger is. Maar verschillen in uitwerking vormen wel geregeld voer voor discussie. Zo plaatsen andere landen vraagtekens bij het feit dat Nederland rechters verbiedt om wetten aan de Grondwet te toetsen (artikel 120 van onze Grondwet).

3.1.2 **Democratische kant:** invloed van burgers op overheidsmacht

De rechtsstaatgedachte is in de loop van de twintigste eeuw steeds meer verweven geraakt met de gedachtevorming over democratie. Dat is niet zo vreemd: ook ‘democratie’ is een concept dat draait om beperking van ongelimiteerde overheidsmacht. De rechtsstaat begrenst overheidsmacht via het recht, de democratie via verkiezingen. Via deze verkiezingen oefenen burgers immers invloed uit op de overheid; haar machtsuitoefening moet democratisch gelegitimeerd zijn en blijven. Het inzicht dat democratie en rechtsstaat in de praktijk niet los verkrijgbaar zijn, heeft geleid tot het vaste begrippenpaar ‘democratische rechtsstaat’. Dit begrippenpaar staat sinds 30 augustus 2022 zelfs aan het begin van onze Grondwet: de algemene bepaling drukt uit dat de Grondwet de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt.[41]

Een goed voorbeeld van de samenhang en overlap tussen de beschermende en democratische kant van de rechtsstaat is het legaliteitsvereiste, een kernelement van onze rechtsstaat. Dit houdt in dat elk overheidsoptreden een basis moet hebben in een wet van regering en parlement. Het legaliteitsvereiste dient de beschermende kant van de rechtsstaat, aangezien een voorafgaande wettelijke basis het risico vermindert op willekeurig overheidsoptreden en zowel de rechtszekerheid als de rechtsgelijkheid bevordert. Tegelijk dient het legaliteitsvereiste de democratische kant van de rechtsstaat, doordat het parlement zijn zegen moet geven aan de basis voor overheidsoptreden.

---

[38] Het streven om de uitoefening van macht te beperken via het recht leidde in continentaal Europa tot de rechtsstaat en in Angelsaksische landen tot de rule of law, met als belangrijkste verschil dat de rechtsstaat draait om de relatie overheid-burger en de rule of law ook om verhoudingen tussen burgers en bedrijven onderling.

[39] Zie bijvoorbeeld: Venetiëcommissie 2016 en het conditionaliteitsmechanisme van de EU (EU-conditionaliteitsverordening Verordening (EU) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting (PbEU 2020, 2092)).

[40] Zie ook de brief van Van Gestel aan de Staatscommissie rechtsstaat.

[41] Ook de Venetiëcommissie benadrukt deze samenhang (Venetiëcommissie 2016).

De verbondenheid tussen democratie en rechtsstaat neemt niet weg dat er spanning kan optreden tussen democratische en rechtsstatelijke beginselen. Dat gebeurt bijvoorbeeld waar meerderheidsbesluitvorming, een kernprincipe van de democratie, knelt met individuele grondrechten of de rechten van minderheden. In een rechtsstaat moeten wetgever en bestuur die rechten eerbiedigen, ook als dat indruist tegen de wensen van de meerderheid van de bevolking.

Overigens volstaat volgens hedendaagse opvattingen *"de helft plus één"* ook niet om van volwaardige democratische besluitvorming te kunnen spreken. De legitimiteit van democratische besluitvorming is voorwaardelijk: die legitimiteit bestaat alleen als constitutionele waarborgen van kracht zijn die de macht van de meerderheid begrenzen en persoonlijke vrijheden beschermen.[42]

3.1.3 **Voorwaardenscheppende kant:** noodzakelijke voorwaarden om mee te doen in de rechtsstaat

In de twintigste eeuw is het besef gegroeid dat alleen bescherming tegen de overheid niet voldoende is om burgers profijt te laten hebben van de rechtsstaat. Daarvoor moet ook aan andere voorwaarden worden voldaan. Om werkelijk baat van de rechtsstaat te kunnen hebben, dienen mensen te beschikken over bepaalde kennis en vaardigheden - of geholpen worden om deze te verkrijgen. Ook hebben mensen weinig aan de rechtsstatelijke garanties die in 3.1.1 en 3.1.2 aan de orde kwamen als ze onder de armoedegrens leven, geen baan kunnen vinden of geen toegang hebben tot noodzakelijke gezondheidszorg. Zonder oog voor dit soort voorwaarden kunnen burgers onbedoeld worden uitgesloten van de rechtsstaat. Dit betekent dat de overheid de omstandigheden moet scheppen waaronder burgers mee kunnen doen aan de rechtsstaat. Zo is het haar verantwoordelijkheid om te zorgen voor bestaanszekerheid, gezondheidszorg en de bewoonbaarheid van het land. In internationaal verband wordt wel gesproken van *'the rule of law in an enabling environment'*.[43]

In Nederland valt deze voorwaardenscheppende, presterende of sociale kant van de rechtsstaat bijvoorbeeld terug te zien in de sociale grondrechten. Die omvatten burgerrechten, zoals het recht van inwoners op bijstand, maar ook zorgplichten voor de overheid.[44] Deze zorgplichten houden onder meer in dat zij moet zorgen voor voldoende werkgelegenheid, bestaanszekerheid en onderwijs.

De precieze rol die de overheid op deze terreinen moet spelen is onderwerp van politiek debat. Dat debat is er over de voorwaardenscheppende kant van de rechtsstaat méér dan over de beschermende en democratische kant. De aard en strekking van sociale grondrechten brengen namelijk met zich mee dat er meer ruimte is om die rechten verschillend te interpreteren of in te vullen.

Mede door beperkte aandacht vanuit de politiek en door het ontbreken van rechterlijke toetsing van wetgeving aan de Grondwet, spelen de sociale grondrechten als juridische waarborg in Nederland een geringe rol. Maar in zowel de wetenschap en politiek lijkt de belangstelling de afgelopen jaren op te leven.[45]

De voorwaardenscheppende kant van de rechtsstaat is ook terug te zien in bepaalde verplichtingen van de overheid om de grondrechten te beschermen ('positieve verplichtingen').[46] Het recht op een eerlijk proces (artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens) brengt bijvoorbeeld zo'n positieve verplichting met zich mee. Namelijk om het nationale rechtssysteem zó in te richten dat alle burgers een eerlijk proces kunnen krijgen, ook degenen die over minder kennis en vaardigheden beschikken.

Zoals de beschermende en democratische kant van de rechtsstaat onderling hier en daar samenhang en overlap vertonen, doen ze dat ook met de voorwaardenscheppende kant. Anders gezegd: de uitwerking van deze voorwaardenscheppende kant kan tegelijkertijd de beschermende én de democratische kant van de rechtsstaat dienen. Denk bijvoorbeeld aan het recht op rechtsbijstand: als een burger bijstand krijgt van een juridisch deskundige kan dit zijn gemis aan juridische kennis en vaardigheden compenseren (voorwaardenscheppende kant) en tegelijkertijd bijdragen aan gelijke toegang tot rechtsbescherming tegen de overheid (beschermende kant).[47]

[42] Brief van Hirsch Ballin aan de Staatscommissie rechtsstaat.
[43] Venetiëcommissie 2016, overweging 33 e.v.
[44] Zie ook de brief van Leijten aan de Staatscommissie rechtsstaat.

[45] Zie noot 44 en ook: de Adviescommissie versterken weerbaarheid democratische rechtsorde 2023. De Commissie sociaal minimum 2023a, Commissie sociaal minimum 2023b besteedt marginaal aandacht aan de sociaal-grondrechtelijke basis.
[46] Er is een ontwikkeling gaande waarbij de betekenis van grondrechten via positieve verplichtingen wordt verdiept. Zie bijvoorbeeld: Venetiëcommissie 2016, overweging 35. Zie ook: de brief van Vereniging Vrouw en Recht aan de Staatscommissie rechtsstaat.
[47] Dit voorbeeld kan ook illustreren dat het verschil tussen klassieke en sociale grondrechten in de praktijk betrekkelijk is: ook uit de klassieke grondrechten vloeien in ruime mate plichten voort tot beleid en wetgeving. Vgl. F.M.C. Vlemminx en geactualiseerd door M.F.J.M. de Werd, 'Artikel 18 – Rechtsbijstand. Wetenschappelijk commentaar', nederlandsrechtsstaat.nl, par. 5.

3.2 Vier lagen van de rechtsstaat

De beschermende, democratische en voorwaardenscheppende kant van de rechtsstaat zijn hierboven vrij abstract omschreven, aan de hand van rechtsbeginselen en eisen zoals het legaliteitsvereiste, de bescherming van grondrechten en de toegang van iedereen tot een onafhankelijke rechter. Deze abstracte beginselen en eisen zijn te zien als universeel en tijdloos: elke volwaardige rechtsstaat zal er altijd aan moeten voldoen. Aan de abstracte beginselen en eisen is de afgelopen decennia niets wezenlijks meer veranderd.

Vanuit burgerperspectief krijgt de rechtsstaat pas betekenis in de uitwerking van deze beginselen. In het bijzonder in de rechtsstatelijke structuren en in het gedrag en de beslissingen binnen de overheid. De burger merkt het effect van het samenspel van vier lagen van de rechtsstaat:

1. De grondidee
2. De beginselen
3. De rechtsstatelijke structuren (staatsinrichting/wettelijke regelingen)
4. Het gedrag en de beslissingen van politici, bestuurders, rechters en overheidsmedewerkers

Het samenspel tussen deze vier lagen bepaalt hoe de rechtsstaat zich voor een individuele burger aandient. Ook vanuit burgerperspectief is de rechtsstaat dus een gelaagd begrip.[48] Deze gelaagdheid is zichtbaar in elk van de drie kanten van de rechtsstaat (zie Tabel 2).

Neem de beschermende kant van de rechtsstaat. Vanuit burgerperspectief draait die om de bescherming van de burger tegen willekeurige en geconcentreerde machtsuitoefening door de overheid. Dit is de grondidee. Deze idee leidt onder meer tot het beginsel dat een rechter onafhankelijk moet zijn. Dit beginsel wordt uitgewerkt in een rechtsstatelijke structuur: de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht moeten worden gespreid en dienen elkaar te controleren, in evenwicht te houden. Deze structuur stelt, samen met de grondidee en het beginsel, eisen aan het gedrag en de beslissingen van politici, bestuurders, rechters en overheidsmedewerkers.

Het kan gebeuren dat het gedrag en de beslissingen van politici, bestuurders, rechters en overheidsmedewerkers (laag 4) niet in lijn zijn met de grondidee, beginselen en structuren van de rechtsstaat (lagen 1, 2 en 3). Dit duidt dan op een probleem in de cultuur binnen de overheid. Dat betekent dat de juiste rechtsstatelijke cultuur binnen de overheid een belangrijke bestaansvoorwaarde is voor de rechtsstaat. De rechtsstatelijke cultuur binnen de overheid krijgt vorm door de ideeën, waarden, houdingen en meningen die mensen binnen de overheid hebben ten opzichte van het recht, het rechtssysteem en de rechtsstaat.[49]

De rechtsstatelijke cultuur is afhankelijk van de rechtsstatelijke structuren: die geven haar richting. Anderzijds zijn de rechtsstatelijke structuren ook afhankelijk van de rechtsstatelijke cultuur. Want alleen krachtige structuren zijn niet genoeg om te voorkomen dat de rechtsstaat afglijdt en bijvoorbeeld door autoritaire politici wordt ondergraven.[50] De rechtsstaat kan alleen effectief zijn als de overheid én de samenleving hem voldoende dragen.[51] Overheid en burger staan in dit opzicht allesbehalve tegenover elkaar: zij vormen gezamenlijk de rechtsgemeenschap die verantwoordelijk is voor een gezonde rechtsstaat.

De precieze uitwerking van de vier lagen kan door de tijd heen veranderen en per land verschillen. Dit maakt dat de discussie over de precieze betekenis en het functioneren van de rechtsstaat nooit klaar is. Het gaat in die discussie over de uitwerking van abstracte rechtsstatelijke beginselen en eisen in concretere staatsinrichting, wettelijke regelingen, beslissingen en gedragingen. De vraag is daarbij: deugt die uitwerking wel? In hoeverre zijn deze concrete elementen te verenigen met de abstracte beginselen en eisen? [52] In hoeverre zijn bezuinigingen op rechtshulp bijvoorbeeld te verenigen met het rechtsstatelijke uitgangspunt dat iedereen toegang moet hebben tot het recht en de rechter? Of: in hoeverre is het onrechtsstatelijk als een burgemeester een bepaalde demonstratie verbiedt?

Dit soort discussies zijn mogelijk omdat de abstracte beginselen en eisen ruimte laten voor meerdere interpretaties en soms verschillende richtingen op wijzen. Ook moeten grondrechten nogal eens tegen elkaar worden afgewogen.

[48] WRR 2002, p. 23. De WRR omschrijft de onderste twee lagen in andere bewoordingen. Rechtsstatelijke structuren omschrijft het WRR alleen als staatsinrichting/wettelijke regelingen, een formulering die in dit rapport tussen haakjes staat bij de derde laag. In plaats van 'gedrag en beslissingen' spreekt de WRR van 'gedrag, regels en rechtsbeslissingen'.
[49] Afgeleid uit Friedman 1994, p. 117-131.
[50] Tinnevelt 2022, h. 23.4.2.
[51] Zie onder andere Tinnevelt 2022, Tinnevelt, Jansen & Van Emmerik 2023, Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst 2017, ROB 2020 en Venetiëcommissie 2021.
[52] Zie ook de brieven van Zijlstra en het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten aan de Staatscommissie rechtsstaat.

De gelaagdheid van de rechtsstaat vanuit burgerperspectief

	Beschermende kant	Democratische kant	Voorwaardenscheppende kant
Grondidee	Deze kant draait om bescherming van de burger tegen willekeurige en geconcentreerde machtsuitoefening door de overheid.	Deze kant benadrukt de samenhang tussen rechtsstaat (beperking van overheidsmacht door het recht) en democratie (beperking van overheidsmacht door betrokkenheid en invloed van burgers).	Deze kant is erop gericht dat de overheid de omstandigheden schept waaronder burgers gestalte kunnen geven aan hun leven.
Beginselen	De nadruk ligt op: • het legaliteitsvereiste; • de spreiding van macht; • het recht van iedereen op een onafhankelijke rechter; • de bescherming van grondrechten, in het bijzonder vrijheidsrechten.	De nadruk ligt op: • actief en passief kiesrecht; • periodieke vrije verkiezingen; • bescherming van politieke grondrechten; • openbaarheid van besluiten en besluitvorming; • gelijke toegang tot bepaalde ambten; • op participatie van burgers in beleids- en besluitvorming.	De nadruk ligt op: • de verankering en bescherming van grondrechten, in het bijzonder van sociale rechten en zorgplichten voor de overheid. (Vanuit die zorgplichten moet zij voorwaarden scheppen waardoor burgers gestalte kunnen geven aan hun leven).
De rechtsstatelijke structuren (staatsinrichting/ wettelijke regelingen)	De beschermende beginselen zijn in het internationale en nationale recht uitgewerkt in onder andere: • het legaliteitsvereiste; • de spreiding van de functies wetgeving, uitvoering en rechtspraak over drie onderscheiden machten die elkaar controleren en in evenwicht houden; • decentralisatie; • het onafhankelijke karakter van rechters; • de bescherming van grondrechten en wetten zoals de Algemene wet bestuursrecht (Awb).	De democratische kant komt onder meer tot uitdrukking in: • de grondwettelijke bepalingen over de verkiezing van de leden van vertegenwoordigende organen; • de Kieswet; • enkele grondrechten; • wettelijke bepalingen die burgers in staat stellen om op een betekenisvolle manier mee te denken bij beleids- en besluitvorming; • het verbod voor rechters om democratisch tot stand gekomen wetten in formele zin te toetsen aan de Grondwet.	Deze kant komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in: • de sociale grondrechten; • verdragen zoals het Europees Sociaal Handvest; • bepaalde positieve verplichtingen om de bescherming van grondrechten effectief te verzekeren. Concrete aanspraken zijn uitgewerkt in bijvoorbeeld de socialezekerheidswetten en onderwijswetten.
Gedrag en beslissingen van politici, bestuurders, rechters en overheids-medewerkers	Hier gaat het bijvoorbeeld om: • concreet gedrag van politici, bestuurders, rechters en overheidsmedewerkers; • alles waar mensen in de praktijk mee te maken krijgen bij de verwezenlijking van hun rechten – van de begrijpelijkheid van het recht tot de beschikbare rechtsbijstand en de hoogte van de griffierechten.	Denk bijvoorbeeld aan: • de organisatie van verkiezingen; • inspanningen om de opkomst te bevorderen; • het inrichten van processen om burgers daadwerkelijk de mogelijkheid te geven om mee te denken bij beleids- en besluitvorming; • concrete beslissingen over partijfinanciering.	Denk bijvoorbeeld aan de concretisering van rechtspositie van de burger, zoals: • de vaststelling van de precieze hoogte van huurtoeslag of studiefinanciering (verwezenlijking van sociale grondrechten); • het contact daarover tussen burgers en overheid.

Tabel 2

3.3 Specifieke invalshoeken op de rechtsstaat: de responsieve, gelaagde en weerbare rechtsstaat

Het begrip 'rechtsstaat' laat door zijn algemeenheid ruimte voor verschillende invalshoeken. Er komen geregeld nieuwe invalshoeken bij, zoals de responsieve rechtsstaat, de weerbare rechtsstaat en de gelaagde rechtsstaat. De staatscommissie wil kort bij deze drie invalshoeken stilstaan, omdat ze de betekenis van de rechtsstaat kunnen verduidelijken en van belang zijn voor het denken over de verschillende kanten van de rechtsstaat.

3.3.1 **De responsieve rechtsstaat:** de rechtsstaat die aansluit bij de samenleving

Onder invloed van de sociale wetenschappen zijn de afgelopen decennia meer inzichten ontstaan in de manieren waarop mensen in de praktijk met het recht omgaan. Deze inzichten roept indringende vragen op over de aannames die schuilgaan achter onze rechtsstaat en het recht. Gaan onze wetten en de overheid wel uit van juiste en realistische verwachtingen van burgers en hun vaardigheden (hun 'doenvermogen')? En houdt de overheid in haar communicatie voldoende rekening met de vaardigheden en belevingswereld van de mensen die zij moet bereiken?

De inzichten in de daadwerkelijke omgang van burgers met het recht vertonen veel verwantschap met het gedachtegoed achter de voorwaardenscheppende kant van de rechtsstaat. Maar ze zijn evengoed van belang voor de beschermende en democratische kant. Ze kunnen helpen om de rechtsstaat ook op die vlakken vanuit burgerperspectief aan te scherpen.

In Nederland heeft de rechtsgeleerde Scheltema bijvoorbeeld een belangrijke aanzet gegeven om te doordenken wat de consequenties van de inzichten zijn voor de rechtsstaat. Scheltema bepleit zelf een overgang van de bureaucratische rechtsstaat, waarin de nadruk ligt op instituties en procedures, naar een responsieve rechtsstaat, waarin burgers de rechtsstatelijke garanties daadwerkelijk ervaren.[53] Zo vraagt Scheltema aandacht voor de duur van de wettelijke termijnen waarbinnen burgers in actie moeten komen.

3.3.2 **De gelaagde rechtsstaat:** de rechtsstaat als onderdeel van de Europese en internationale rechtsorde

Sinds de Tweede Wereldoorlog is er een sterke toename in de politieke, economische en juridische verwevenheid van de Nederlandse rechtsorde met de internationale rechtsorde.[54] Nederland jaagt deze ontwikkeling vanuit welbegrepen eigenbelang aan. Een sterke internationale rechtsorde draagt immers bij aan een veiligere en welvarendere wereld, met spelregels waar kleine landen als Nederland een beroep op kunnen doen. Deze inbedding in de internationale rechtsorde – in het bijzonder in die van de Europese Unie – heeft in meerdere opzichten invloed op onze nationale rechtsstaat. Bijvoorbeeld op de volgende drie manieren:

1. *Er is een doorwerking van internationaal recht in onze nationale rechtsorde.* Als handelsnatie treedt Nederland de internationale rechtsorde vanouds welwillend tegemoet. Op grond van ons constitutionele recht werken internationale rechtsnormen na bekendmaking rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. Bovendien hebben (eenieder verbindende) internationaalrechtelijke bepalingen voorrang boven nationaal recht, inclusief besluiten van de Nederlandse wetgever. Kortom: het internationale en Europese recht drukt een sterke stempel op het Nederlandse nationale recht. Het beperkt daarbij de nationale manoeuvreerruimte, zoals de stikstofproblematiek laat zien.[55]

2. *Internationale ontwikkelingen op het terrein van grondrechten beïnvloeden onze rechtsstaat sterk.* Die ontwikkelingen zijn mede een reactie op de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog. Door de voorrang van internationaal recht boven nationaal recht zijn verdragen als het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens de afgelopen decennia van grote betekenis geweest voor de bescherming van grondrechten in Nederland. Dat iedere burger bij een politieverhoor nu toegang moet krijgen tot een advocaat, is bijvoorbeeld aan dat verdrag te danken. Tegelijkertijd is er mede door die voorrang van internationaal recht minder aandacht geweest voor de ontwikkeling van de nationale grondrechten. Een andere reden voor deze beperktere aandacht ligt in wat Nederlandse rechters niet mogen en wel moeten. Zij mogen wetten niet toetsen aan de Grondwet, maar zijn wel verplicht om te beoordelen of wetten te verenigen zijn met grondrechten in internationale verdragen. Hierdoor zijn vooral die internationale-verdragsgrondrechten van betekenis geweest voor de rechtspraktijk.

---

[53] Scheltema 2019, p. 248.

[54] Artikel 90 van de Grondwet draagt de regering op om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen.

[55] Vgl. ook EHRM 9 april 2024, nr. 53600/20, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland), overweging 412: "Judicial intervention (..) cannot replace or provide any substitute for the action which must be taken by the legislative and executive branches of government. However, democracy cannot be reduced to the will of the majority of the electorate and elected representatives, in disregard of the requirements of the rule of law. The remit of domestic courts and the Court is therefore complementary to those democratic processes. The task of the judiciary is to ensure the necessary oversight of compliance with legal requirements."

3. *Internationale en Europese organisaties houden zich steeds meer bezig met de kwaliteit van de rechtsstaat op nationaal niveau.* Zo speelt de Europese Unie (EU) een almaar grotere rol als handhaver van rechtsstatelijke waarden en regels in Europa, onder andere via het Europese *rechtsstaatmechanisme*[56] en het in januari 2021 ingevoerde conditionaliteitsmechanisme.[57] Het doel van het rechtsstaatmechanisme is de bevordering van de rechtsstaat. Hierbij vindt er op basis van een jaarverslag een dialoog plaats over de rechtsstaat tussen enerzijds de Europese Commissie, de Raad en het Europees Parlement en anderzijds de lidstaten, nationale parlementen, het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden.[58] Dankzij het conditionaliteitsmechanisme is de EU in staat om betalingen aan EU-leden op te schorten of financiële sancties te treffen. Zij kan dit alleen doen als de Europese Commissie bij zo'n lid schendingen ziet van de beginselen van de rechtsstaat en vindt dat deze schendingen goed financieel beheer van de EU-begroting in de weg staan of financiële EU-belangen aantasten.[59] Het conditionaliteitsmechanisme komt voort uit de intensieve Europese samenwerking. Deze maakt het namelijk noodzakelijk om de rechtmatige besteding van EU-geld te controleren en het vertrouwen tussen de lidstaten in elkaars rechtssystemen te bevorderen. Anders dan in het nationale recht krijgt het begrip 'rechtsstaat' wel een omschrijving in de Conditionaliteitsverordening van de EU: *"[De rechtsstaat] omvat de beginselen van legaliteit hetgeen een transparant, controleerbaar, democratisch en pluralistisch wetgevingsproces impliceert, van rechtszekerheid, van het verbod op willekeur van de uitvoerende macht, van effectieve rechtsbescherming, met inbegrip van toegang tot de rechter, door onafhankelijke en onpartijdige gerechten, ook ten aanzien van de grondrechten, van de scheiding der machten, en van non-discriminatie en gelijkheid voor de wet. De rechtsstaat wordt begrepen met inachtneming van de andere waarden en beginselen van de Unie die zijn verankerd in artikel 2 Verdrag betreffende de Europese Unie." Ook internationale organisaties leveren belangrijke bijdragen aan de gedachtevorming over en de ontwikkeling van nationale rechtsstaten. Denk aan de Europese Commissie voor Democratie door recht (Venetiëcommissie) en de Group of States against Corruption (GRECO) van de Raad van Europa."*[60] Zij ontwikkelen instrumenten als de Rule of Law Checklist. Met deze checklist zijn gemeenschappelijke delers in het denken over rechtsstatelijkheid op nationaal niveau te onderzoeken, ontwikkelen en delen. Opvallend is overigens dat de burger slechts een enkele keer genoemd wordt in de checklist.

De internationale en nationale rechtsorde zijn dus nauw met elkaar verweven. De Nederlandse rechtsstaat is in het bijzonder sterk ingebed in de EU. Dat maakt dat discussies over de kwaliteit van de rechtsstaat zich niet kunnen beperken tot een zuiver nationale analyse.[61]
De kwaliteit van de Nederlandse rechtsstaat gaat ook andere landen en internationale samenwerkingsverbanden aan, net zoals de kwaliteit van de rechtsstaat in andere landen Nederland direct aangaat.
Die verwevenheid van de internationale en nationale rechtsorde heeft een harmoniserende invloed op het denken over de rechtsstaat En ze is bijvoorbeeld van belang voor de vraag of het in Nederland vanouds grote vertrouwen in onze eigen rechtsstatelijke cultuur en informele uitgangspunten aanvulling nodig heeft met hardere, soms ook wettelijke eisen die de rechtsstaat waarborgen.

[56] Mededeling van de Europese Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Verslag over de rechtsstaat 2020, De situatie op het gebied van de rechtsstaat in de Europese Unie, COM(2020) 580 final, 30 september 2020.
[57] EU-conditionaliteitsverordening (Verordening (EU) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting (PbEU 2020, 2092)).
[58] Zie bijvoorbeeld: Europese Commissie, 'Verslag over de rechtsstaat 2023. Landenhoofdstuk over de situatie op het gebied van de rechtsstaat in Nederland', commission.europa.eu, 5 juli 2023.
[59] EU-conditionaliteitsverordening (Verordening (EU) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting (PbEU 2020, 2092)).
[60] Artikel 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie: "De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen".
[61] Zie hierover de brieven van Morijn en Lawson aan de Staatscommissie rechtsstaat.

3.3.3 **De weerbare rechtsstaat:** de rechtsstaat die zichzelf beschermt

Een rechtsstaat kan zijn beloften voor burgers alleen waarmaken als de instituties die hem dragen goed functioneren. Dat maakt het noodzakelijk om deze instituties te wapenen tegen zowel interne als externe bedreigingen. Bij die laatste gaat het bijvoorbeeld om ondermijnende criminaliteit en politieke bewegingen die de rechtsstaat omver willen werpen. De aandacht voor de bescherming van de rechtsstaat en de bijbehorende instituties tegen externe bedreigingen, heeft de afgelopen tijd een grote vlucht genomen. Dit is veelal gebeurd onder de noemer de *weerbare rechtsstaat*.[62] De staatscommissie heeft het onderwerp ‘de weerbare rechtsstaat’ niet centraal gezet in het eigen onderzoek, omdat de Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde er al volop aandacht voor heeft gehad. Zoals eerder gezegd, wil de staatscommissie dubbel werk voorkomen.

3.4 Wat betekent de rechtsstaat volgens burgers?

In de vorige paragrafen bleek dat het begrip ‘rechtsstaat’ verschillende kanten heeft. En dat het ruimte laat voor uiteenlopende invalshoeken. Een vergelijkbare diversiteit is er in de associaties van burgers met de rechtsstaat en hun meningen hierover.[63] De ene associeert de rechtsstaat met bescherming; met een overheid die bijvoorbeeld bedreigingen afweert of gelijke toegang tot het recht biedt. De ander denkt vooral aan de samenhang met democratie of de verwezenlijking van sociale grondrechten.

Mensen weten soms niet precies wat ze van de rechtsstaat vinden, twijfelen of laten hun algemene oordeel afhangen van hun opvattingen over een specifieke kwestie in een specifieke situatie. Dat constateerde het Sociaal en Cultureel Planbureau in zijn kennisnotitie voor de staatscommissie over burgerperspectieven op democratie en rechtsstaat.[64]

De meeste mensen hebben ook weinig of geen gedachten over de rechtsstaat – zeker niet dagelijks. Bij de ervaringen die zij ermee hebben, houden ze het begrip ‘rechtsstaat’ niet of nauwelijks voor ogen. Daarvoor is de rechtsstaat voor de meesten te abstract, groot en ingewikkeld. Dit maakt het lastig om een gesprek met hen te voeren over dit onderwerp zonder eerst toe te lichten wat het inhoudt. Dat bleek ook tijdens de gesprekken die de staatscommissie met burgers hield. Het helpt als zij *context* krijgen: een heldere, meningsloze en dus niet-sturende uitleg van het onderwerp waarover ze bevraagd worden. Zonder dergelijke uitleg over de rechtsstaat zijn veel mensen bijvoorbeeld geneigd dit begrip te koppelen aan zaken die zij met het recht en de overheid associëren, zoals rechtspraak, wetten, politie en handhaving.[65] Alsof de rechtsstaat vooral een zaak zou zijn van juristen en gezagsdragers in uniform.

Niet alleen de bovengenoemde context, maar ook de formulering van vragen kan invloed hebben op wat burgers zeggen over de rechtsstaat. Verschillende formuleringen van vragen kunnen bijvoorbeeld leiden tot verschillende reacties.

In de eerste flitspeiling vond 17% van de burgers asielzoekers de grootste bedreiging voor de rechtsstaat en beschouwde 11% criminelen en terroristen als zodanig. Maar in de tweede flitspeiling waren die percentages gedaald: 7% van de burgers vond asielzoekers de grootste bedreiging en 5% criminelen en terroristen. Een groter deel (10%) vond de overheid de grootste bedreiging voor de rechtsstaat.

---

[62] In de Angelsaksische literatuur wordt wel gesproken van militant resilience of militant constitutionalism (in reactie op constitutional backsliding). Zie ook A. Huq & T. Ginsburg,

[63] ‘How to lose a constitutional democracy’, UCLA Law Review 2018/78. Zie ook WRR 2002 en Motivaction 2006.

[64] SCP 2024, p. 7.

[65] Zie bijvoorbeeld de resultaten van de (eerste) flitspeiling (De resultaten van de eerste en tweede flitspeiling staan in het achtergronddocument dat behoort tot dit rapport).

Hoe dan ook zorgden de gerichte vragen in de flitspeilingen wel voor concrete gedachten van burgers over de rechtsstaat. Zo bleek slechts 2% van de deelnemers deze niet belangrijk te vinden. Daarnaast vonden burgers de volgende waarden het belangrijkst voor de rechtsstaat: vrijheid, gelijkheid, rechtvaardigheid, eerlijkheid en onafhankelijke rechtspraak. Op de vraag naar de waarden die in de Nederlandse rechtsstaat het meest onder druk staan, antwoordden deelnemers bovendien: eerlijkheid, verantwoording, openheid, veiligheid en gelijkheid. Burgers gaven de rechtsstaat verder gemiddeld een 6,3. Zorgelijk is dat 27% van hen de rechtsstaat een onvoldoende gaf (een cijfer tussen 0 en 5).[66] Voor de prestaties van de rechtsstaat gaven mensen het hoogste cijfer aan het beschermen van de vrijheid van de burger (een 6,3). De laagste cijfers gingen naar de begrijpelijkheid van het recht (een 5,6) en transparantie (een 5,5).[67]

De staatscommissie kreeg ook de gelegenheid om met burgers door te praten, bijvoorbeeld in de twaalf locatiegesprekken die in haar opdracht georganiseerd waren. Bij het doorpraten kwamen al snel de sociale grondrechten aan de orde. Dat deden ze in de vorm van *sociale kwesties*, zoals onvrede over inkomensongelijkheid, armoede en woonproblematiek. Uit de verhalen van burgers tijdens de locatiegesprekken bleek daarnaast hoe belangrijk goed contact tussen burgers en overheid is. Veel burgers vinden de kwaliteit van dit contact te laag. Zij hebben het gevoel dat de overheid niet naar hen luistert en ervaren angst vanwege hun afhankelijkheid van de overheid. Ook vinden ze dat de overheid in te moeilijke taal communiceert en een te ingewikkelde bureaucratie heeft. Uit de tweede flitspeiling blijkt dat 84% van de Nederlands vindt dat wetten en besluiten makkelijker te begrijpen moeten zijn. Bijna de helft van de burgers ziet het idee om één loket in te voeren voor alle omgang met de overheid als het beste voorstel van het Burgerpanel rechtsstaat.[68]

Een belangrijk inzicht uit het onderzoek van de staatscommissie is verder dat problemen van burgers in hun contact met de overheid vaak samenhangen met conflicten die ze hebben met partijen buiten de overheid. Denk aan een echtscheiding of arbeidsconflict. Daarnaast kunnen relaties van de overheid met andere partijen dan de burger ingrijpende gevolgen hebben vóór die burger. Denk aan de relaties met individuele bedrijven, met geprivatiseerde sectoren (van vervoer en energie tot de post) en met economische machtsconcentraties. Een benadering van de rechtsstaat die alleen uitgaat van de relatie tussen burger en overheid is dus vanuit burgerperspectief al snel te beperkt.[69]

[66] Resultaten uit de eerste flitspeiling.
[67] Resultaten uit de tweede flitspeiling.
[68] Resultaten uit de tweede flitspeiling.
[69] Een voorbeeld biedt de Angelsaksische beweging rondom people-centered justice, zie hierover onder meer: OESO 2021.

3.5 De belofte van de rechtsstaat vanuit burgerperspectief

De vorige paragrafen laten zien hoe de staatscommissie vanuit burgerperspectief is gekomen tot haar definitie van de rechtsstaat.[70] Toegepast op de rechtsstaat gaat het burgerperspectief over de vraag hoe de rechtsstaat zich voor een individuele burger aandient. Volgens de WRR past dit perspectief *"naadloos binnen de actuele wens in 'Den Haag' om minder te denken vanuit systemen en meer vanuit de individuele burger en diens ervaring."*[71] Deze actuele wens is ook zichtbaar in het instellingsbesluit van de Staatscommissie rechtsstaat en vormde daarmee een belangrijk argument om aan te sluiten bij de definitie van de WRR.

Centraal in het denken van de WRR staat de term 'grip'. De WRR definieert 'grip' als *"de mate waarin mensen in staat zijn door eigen handelen, gewenste uitkomsten te bereiken en ongewenste uitkomsten te voorkomen"*.[72] Het gaat daarbij niet om controle over het individu, maar om controle door het individu; *"om de mogelijkheden van mensen om met succes hun weg te vinden in een wereld vol onzekerheden. (…) Grip hangt nauw samen met zelfbeschikking en vrijheid."*[73] Als hun grip tijdelijk of permanent afneemt, worden burgers afhankelijker van anderen in de samenleving en van de overheid.

Deze afhankelijkheid van anderen kan de positie van deze burgers kwetsbaar maken. Tijdens de locatiegesprekken, de burgerpanelbijeenkomsten en het open forum kwam naar voren dat verminderde grip vaak samenhangt met arbeidsconflicten, het verlies van een baan, geen huis kunnen vinden, relatie- en gezinsproblemen, schulden en ziekte. Dit is in lijn met de bevindingen van de WRR. De WRR stelt daarnaast dat minder grip *"samenhangt met sociaaleconomische klasse, maar niet één-op-één. Mensen die weinig controle voelen, zijn vaker jonge mensen en lager opgeleiden, maar groot zijn die verschillen niet. Wel zijn er grote verschillen tussen inkomensgroepen"*.[74]

Burgers kunnen hun leven kortom prima op de rit hebben, maar door een bepaalde situatie toch opeens in een kwetsbare situatie raken. Dit zijn situaties die iedereen kunnen treffen, zoals een arbeidsconflict of echtscheiding. Persoonsfactoren (zoals taalproblemen, laaggeletterdheid en sociaal isolement) spelen ook mee. Met een combinatie van dit soort situaties en factoren wordt je leven als burger complexer, kun je nog verder in de problemen komen en is het lastiger om uit de knel te komen.



"Ik heb nul vertrouwen in de overheid. Ik verwacht dat dit rapport rechtstreeks door de shredder gaat."

Jeffrey Hulsebosch
Jeffrey zocht steun, maar verdwaalde in een lokettenjungle

Bij mensen in een kwetsbare positie is niet alleen sprake van een persoonlijk en maatschappelijk probleem, maar ook van een rechtsstatelijk probleem. Grip krijgen en behouden vereist een functionerende rechtsstaat en verwezenlijking van sociale grondrechten.[75] Maar veel rapporten – en nu ook dit onderzoek van de staatscommissie – maken duidelijk dat veel mensen in een kwetsbare positie de beschermende, democratische en voorwaardenscheppende kant van de rechtsstaat juist *niet* ervaren. Voor hen maakt de overheid de belofte van de rechtsstaat niet waar: ze krijgen geen bescherming tegen de overheid (zoals onder meer bleek in het toeslagenschandaal), hebben niet het gevoel invloed te hebben op de macht en ontvangen evenmin de ondersteuning die ze nodig hebben (hun inkomensondersteuning komt bijvoorbeeld niet goed terecht of brengt juist onzekerheid).

70 WRR 2002, p. 23 e.v.
71 WRR 2023, p. 27.
72 WRR 2023, p. 13.
73 WRR 2023, p. 13.
74 WRR 2023, p. 93.
75 WRR 2023, p. 167.

"Tien jaar geleden verloor ik mijn baan. Al snel had ik een schuld van 15.000 euro. Nadat mijn WW-uitkering afliep, belandde ik in een jungle van loketten. Via via hoorde ik dat ik kon aankloppen bij Kwartier Zorg & Welzijn. Ik moest nogal een drempel over om naar binnen te stappen. Gelukkig ben ik daar goed geholpen.

Ik kreeg een bewindvoerder en kwam in de schuldsanering terecht. Tegen die tijd was mijn schuld opgelopen tot 35.000 euro. We zijn nu zeven jaar verder en inmiddels ben ik schuldenvrij. Maar ik sta nog steeds onder bewind. Deze periode heeft een enorme impact gehad op mijn leven.

Ik ben nu 37. Ik heb een vriendin, een zoontje van twee en ik heb een prima baan. Maar we kunnen geen huis kopen, daar hebben we ons bij neergelegd. En er komt ook geen tweede kind, daar hebben we het geld niet voor. We hebben wel dromen, maar we bekijken het leven dag voor dag.

Als ik erover praat heb ik een brok in m'n keel. Ik ben ook boos. Maar ik heb in het leven al zo veel meegemaakt, dit is maar een klein deel ervan. Sommige mensen hebben 'een rugtas'. Ik weet niet precies wat ik heb, maar het sleept over de grond.

Tegenwoordig schamen mensen zich minder voor schuldproblemen. Volgens mij komt dit doordat steeds meer mensen hulp nodig hebben. Er is ook meer informatie beschikbaar. Al is dat vooral online: je kunt beter googelen dan aankloppen bij de gemeente.

Ik heb nul vertrouwen in de overheid. Maar niks doen is geen optie, en iedereen verdient een tweede kans. Ik verwacht dat dit rapport rechtstreeks door de shredder gaat. Maar laat het me maar zien als dat niet zo is."

4. De belofte van de rechtsstaat meer leidend maken in het handelen van de overheid

4.1 Inleiding

Het gedrag en de beslissingen van (vertegenwoordigers van) de overheid zijn belangrijk voor de belofte van de rechtsstaat. Dit overheidshandelen moet in lijn zijn met de grondidee, de beginselen en de structuren van de rechtsstaat. Als dit gebeurt, is de belofte leidend voor de overheid en speelt deze overheid een constructieve rol in het waarmaken van die belofte. Ze maakt zich dan sterk voor een samenleving waarin burgers door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op haar macht en waar nodig ondersteuning van haar krijgen. Helaas is de belofte van de rechtsstaat vaak niet leidend genoeg voor de overheid. In § 4.2 staat uitgebreid aan welke drie knelpunten dit te wijten is.

De staatscommissie doet in het licht van deze knelpunten verbetervoorstellen. Doel van de voorgestelde aanpak is om de belofte van de rechtsstaat meer leidend te maken in het handelen van de overheid. De verbetervoorstellen komen in § 4.3 uitvoeriger aan de orde. Daarna sluit het hoofdstuk af met een conclusie (§ 4.4).

4.2 Analyse van de drie knelpunten

De rechtsstaat is vaak niet leidend genoeg in het handelen van de overheid. Dat komt doordat:

1. politici, bestuurders en topambtenaren de belofte van de rechtsstaat onvoldoende gewicht geven in hun gedrag en beslissingen;
2. de rechtsstaat een te kleine rol speelt in de besluitvorming over de financiering en de uitvoerbaarheid van (nieuwe) burgergerichte overheidstaken;
3. medewerkers van de overheid in het contact met burgers de belofte van de rechtsstaat niet als kompas hanteren.

Hierna komen deze knelpunten per stuk uitgebreider aan bod.



"Mijn oproep aan politici en bestuurders: kom achter je bureau vandaan en maak kennis met studenten."

Jaser Husseini
Mbo-docent burgerschap

4.2.1 **Knelpunt 1:** politici, bestuurders en topambtenaren geven de belofte van de rechtsstaat onvoldoende gewicht in hun gedrag en beslissingen

Uit gesprekken met burgers blijkt dat zij zich afvragen of politici, bestuurders en topambtenaren zich wel inspannen om hun belangen te dienen. In het locatiegesprek in Hoogezand hadden veel deelnemers bijvoorbeeld het gevoel dat Groningen een door politici vergeten provincie is. Dit komt doordat politici in Den Haag hun mooie beloften niet waarmaken. Het gevolg is dat burgers afhaken. "*Want anders word je boos en verdrietig op Den Haag.*" Ook in Heerlen twijfelden deelnemers aan het locatiegesprek aan het rechtsstatelijk leiderschap van politici. Zij zien dat er "goede politici zijn die dossierkennis hebben". Maar ze zien ook "*politici die met de waan van de dag meegaan en van het pluche houden*." Een burger uit Leidschendam-Voorburg constateerde dat Kamerleden soms tekortschieten in hun controlerende taak: "*Een individueel Kamerlid mag vanwege fractiediscipline niet tegen een wetsvoorstel stemmen.*" In de maatschappij bestaat de indruk dat politici, bestuurders en topambtenaren niet de juiste prioriteiten stellen en te veel bezig zijn met elkaar in plaats van het algemeen belang. Dit leidt ertoe dat burgers zich vervreemd voelen van de politiek.

Deze kritiek op leidende figuren in de rechtsstaat is een belangrijk signaal. Vooral omdat het handelen van politici, bestuurders en topambtenaren bepalend is voor de cultuur binnen overheidsorganisaties. Deze rechtsstatelijke cultuur draagt eraan bij dat de grondidee, beginselen en structuren van de rechtsstaat doorwerken in het gedrag en de beslissingen van politici, bestuurders, rechters en overheidsmedewerkers (zie hoofdstuk 3). Corstens benadrukt dit punt in zijn brief aan de staatscommissie: volgens hem wordt een cultuur van rechtsstatelijkheid bevorderd doordat leiders in de samenleving de gedachte van de rechtsstaat "*voorleven*".[76] De Adviesraad Internationale Vraagstukken komt tot een vergelijkbare conclusie:
"Het moet voor autoriteiten vanzelfsprekend zijn dat zij handelen in de geest van de rechtsstaat. Deze cultuur moet burgers inspireren om de rechtsstaat te dragen en te bewaken. Beslissend is de cultuur van werken bij overheidsinstanties en functionarissen die in de rechtsstaat een sleutelrol vervullen. Versterking van rechtsstatelijkheid hangt dus ook af van alertheid, respect voor rechterlijke onafhankelijkheid en constitutioneel besef. Politici en leidinggevende personen, zoals hoge rechters en politiechefs, moeten het goede voorbeeld geven."[77]

[76] Brief van Corstens aan de Staatscommissie rechtsstaat (de brieven aan de staatscommissie zijn opgenomen in het achtergronddocument behorende tot dit rapport).
[77] Adviesraad Internationale Vraagstukken 2014, p. 39.

"Mijn studenten hebben weinig kennis over de rechtsstaat. Ze lezen de krant niet en kijken geen tv. In plaats daarvan zitten ze op Snapchat, Instagram en TikTok. Als ze op sociale media een uitspraak zien die ze leuk vinden, krijgen ze door de algoritmes die achter die apps zitten steeds meer van hetzelfde te zien. De studenten worden zo online meegezogen in één kant van een verhaal.

Als docent is het mijn taak om daar een weerwoord op te geven. Ik laat ze meerdere perspectieven zien. Dat doe ik deels door kennisonderwijs. Maar ik speel ook in op wat de studenten bezighoudt. Een student had laatst een filmpje gezien over 'homoseksuele propaganda' en kwam daar in de les mee naar mij toe. Het heeft dan geen zin om schools de geplande les af te draaien. In dit geval begin ik bij de vraag: 'Wat is propaganda?'. Ik wil de studenten een beargumenteerde mening laten vormen.

We proberen de politiek een gezicht te geven en we doen veel activiteiten op het gebied van burgerschapsvorming. Bijvoorbeeld burgemeester Hubert Bruls van Nijmegen, burgemeester Ahmed Marcouch van Arnhem en demissionair Minister van Onderwijs Robbert Dijkgraaf zijn hier meerdere keren geweest. Als de studenten horen dat zij ook van voetbal houden, graag de hond uitlaten en kinderen hebben die ook naar school gaan, dan zien ze hun menselijke kant. Vervolgens komen ze ook te spreken over de verantwoordelijkheden van politici en bestuurders.

Mijn oproep aan politici en bestuurders: kom achter je bureau vandaan en maak kennis met studenten. De studenten hebben dromen, en doen er alles aan om ze waar te maken. Als je dat ziet, dan kun je alleen maar positief zijn."

Sleutelfunctionarissen moeten de belofte van de rechtsstaat dus belangrijk maken in hun gedrag en beslissingen. Maar dat laten ze te vaak na. Die nalatigheid leidt er binnen overheidsorganisaties onder meer toe dat:

- politici, bestuurders en topambtenaren een te beperkt rechtsstaatsbegrip hebben;
- de rechtsstaat een te beperkte rol speelt in de werving, selectie en opleiding van topambtenaren;
- normen over nevenfuncties, benoemingen en financiële belangen niet nageleefd worden of te informeel zijn.

Politici, bestuurders en topambtenaren hebben een te beperkt rechtsstaatsbegrip

Er zijn politici, bestuurders en topambtenaren die uitgaan van een beperkt rechtsstaatsbegrip. Zij beschouwen de rechtsstaat dan bijvoorbeeld vooral (of soms zelfs exclusief) als een aangelegenheid van togadragers en andere juristen. Zonder context associëren veel publieke leiders het begrip 'rechtsstaat' met rechtshandhaving, rechtsbescherming en de bijbehorende gezagsdragers. Dit is natuurlijk niet onjuist: rechters, officieren van justitie, advocaten en andere juristen spelen onmiskenbaar een belangrijke rol in de rechtsstaat. Zij zijn alleen niet de enige spelers.[78] Om de belofte van de rechtsstaat waar te maken, zijn bijvoorbeeld verzekeringsartsen bij het UWV, wijkteammedewerkers van een gemeente en een goed opgeleide privacy-jurist (minstens even) belangrijk.

Het beperkte rechtsstaatsbegrip onder sommige politici blijkt ook uit het feit dat sommige politici bereid lijken om de rechten van minderheden in te perken ten behoeve van de meerderheid. Of om alleen op te komen voor het belang van de eigen groep. Zoals Hirsch Ballin schrijft in zijn brief aan de staatscommissie:
"Misschien is dit wel een van de ernstigste symptomen van de crisis waarin de democratie inmiddels is komen te verkeren: de overheid wordt door velen niet ervaren als institutionele structuur voor het algemeen belang, maar als strijdtoneel van al dan niet legitieme groepsbelangen en persoonlijke belangen."[79]

Daarbij komt dat de Grondwet maar een beperkte rol speelt in het handelen van politici, bestuurders en topambtenaren. Daardoor levert de Grondwet geen wezenlijke bijdrage aan het rechtsstaatsbegrip dat deze publieke leiders hanteren. Dat zij de Grondwet niet als basis nemen voor hun handelen, komt mede door het toetsingsverbod in artikel 120 van diezelfde Grondwet – zoals geformuleerd in de Grondwetswijziging van 1983. Dit verbod stelt dat rechters wetten en verdragen niet mogen toetsen aan de Nederlandse Grondwet. Het is tekenend dat de sociale grondrechten sinds 1983 steeds verder uit het politieke debat verdwenen zijn. Zoals de Raad van State concludeerde in zijn jaarverslag van 2023: "*[Het] 'constitutionele leven' speelt zich vaak af buiten de Grondwet om, onder meer omdat rechterlijke toetsing veelal gebeurt aan internationale en Europeesrechtelijke mensenrechtenbepalingen. In het publieke debat was er mede daardoor van oudsher weinig aandacht voor het eigen constitutionele erfgoed*."[80]

In het parlement, ten slotte, staat de rechtsstatelijke cultuur – net als het collectieve geheugen – onder druk vanwege de hoge omloopsnelheid van parlementariërs. Kamerleden hebben steeds minder parlementaire ervaring en minder tijd om de (rechtsstatelijke en) politieke cultuur te internaliseren.[81]

De rechtsstaat speelt een te beperkte rol in de werving, selectie en opleiding van topambtenaren

Over de selectie en opleiding van topambtenaren[82] binnen de Rijksoverheid zijn de laatste jaren een aantal onderzoeken verschenen. In deze onderzoeken gaat het niet expliciet over de rechtsstatelijke kant van publiek leiderschap. Wel staan er bevindingen in die aan dit onderwerp ráken – onder meer over de snelheid waarmee topambtenaren van baan wisselen en over de selectie van topambtenaren.

De Universiteit Utrecht ziet bijvoorbeeld dat topambtenaren sneller van baan wisselen dan vroeger. Ooit was 'elke drie jaar' de ondergrens voor zo'n baanwissel, maar dat werd de (minimum)standaard.[83] Snelle wisselingen in een ambtelijke organisatie kunnen negatieve effecten hebben. Bijvoorbeeld op de mate waarin topambtenaren tegenspraak leveren, in het bijzonder aan ministers en staatssecretarissen. Die tegenspraak is essentieel voor het ambtelijk vakmanschap en de autonomie van de topambtenaar. Volgens Erik Pool, programmadirecteur Dialoog en Ethiek bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, is het zelfs zijn ambtelijke *plicht*.[84] Pool ziet dat topambtenaren tegenwoordig vooral bezig zijn om ministers en staatssecretarissen "*uit de wind te houden*" of de zittende macht te plezieren.[85]

[78] Brief van Mein aan de Staatscommissie rechtsstaat.
[79] Brief van Hirsch Ballin aan de Staatscommissie rechtsstaat.
[80] Raad van State 2024, p. 20.
[81] Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 61.
[82] Hieronder verstaat de Staatscommissie rechtsstaat ook bestuurders van zelfstandige bestuursorganen.
[83] USBO 2021, p. 68.
[84] M. Delaere, "Tegenspraak is je plicht'. Ambtenaren moeten zich verzetten tegen de partijpolitieke dynamiek in de ambtenarij vindt Erik Pool, programmadirecteur Dialoog en Ethiek', binnenlandsbestuur.nl, 22 december 2023.
[85] Pool 2021, p. 54.

Minister van Staat Tjeenk Willink voegt hieraan toe dat de snelle baanwissels ertoe hebben geleid dat het ambtelijk geheugen en de inhoudelijke deskundigheid van topambtenaren zijn aangetast. Ook met betrekking tot problemen die zich in de rechtsstaat voordeden.[86]

Uit de meest recente visitatie over de selectie van topambtenaren (december 2023) blijkt verder dat vacaturehouders vaak voor de 'veilige kandidaat' kiezen: iemand die lijkt op de vacaturehouder zelf.[87] Veilige keuzes zijn topambtenaren met veel politiek-bestuurlijke sensitiviteit en financieel-economische *knowhow*. Een rechtsstatelijke instelling of kennis over de rechtsstaat lijken geen criterium.

Bevindingen als deze lijken weinig goeds te beloven voor de versterking van rechtsstatelijk leiderschap binnen de Rijksoverheid. In ingewikkelde dossiers – bijvoorbeeld over stikstof en waterkwaliteit – vereist rechtsstatelijk leiderschap topambtenaren die bereid zijn om langjarig sturing te geven. Dat geldt ook voor de afhandeling van het toeslagenschandaal en de versterking van huizen in Groningse aardbevingsgebieden.

Bij deze dossiers is het niet voldoende dat een gespecialiseerde, al dan niet ingehuurde jurist af en toe eens meekijkt. Er zijn topambtenaren voor nodig die handelen vanuit de waarden van de rechtsstaat; die ministers of staatssecretarissen vanuit deze waarden overtuigend kunnen tegenspreken (wanneer daar reden toe is); en die de sociale veiligheid garanderen waarin anderen tot tegenspraak durven te komen.

De afgelopen tien jaar heeft de Algemene Bestuursdienst (ABD) in haar werving, selectie en training te weinig aandacht gehad voor rechtsstatelijke waarden en kennis. Dat beeld heeft de staatscommissie gekregen op basis van gesprekken met experts.

Normen over nevenfuncties, benoemingen en financiële belangen worden niet nageleefd of zijn te informeel

Binnen de rechtsstatelijke cultuur zijn informele normen belangrijk.[88] Zo wijst de Venetiëcommissie erop dat het bestaan van geaccepteerde informele normen het bewijs van een sterke rechtsstatelijke cultuur is.[89] Tegelijkertijd wijst de Venetiëcommissie erop dat informele normen complementair en ondersteunend behoren te zijn: ze mogen niet in de plaats komen van formele waarborgen.

De Nederlandse overheid leunt sterk op informele normen; op culturele omgangsvormen, bijvoorbeeld, en op ieders individuele morele kompas. De scheiding van machten is niet strak en ons poldermodel, waarin partijen met verschillende belangen in overleg consensus bereiken, is wereldwijd beroemd. Overheidsorganisaties hebben groot onderling vertrouwen en zijn overtuigd van de integriteit van het openbaar bestuur. Daardoor is er maar een beperkte neiging om regels op te stellen.

Uit het onderzoek van de staatscommissie komt naar voren dat Nederland in sommige situaties te veel op informele normen leunt. Zij deelt bijvoorbeeld de bezorgdheid van GRECO, de anticorruptiewaakhond van de Raad van Europa. Die constateert dat in Nederland de bestrijding van corruptie en de bevordering van integriteit in de topfuncties van de Rijksoverheid grotendeels is gebaseerd op vertrouwen, collegialiteit en de persoonlijke verantwoordelijkheid van kabinetsleden. Volgens GRECO zijn explicietere strategieën en richtlijnen nodig om corruptie tegen te gaan en integriteit te bevorderen.

Een flink deel van de burgers in Nederland vindt die bestrijding en bevordering hoognodig. Bij hen leeft de perceptie dat er al integriteits- en corruptieproblemen zijn bij de overheid. Of het nu gaat om het verlenen van vergunningen, het verdelen van baantjes of posities, het elkaar de hand boven het hoofd houden of "*het elkaar iets gunnen*".[90] In de eerste flitspeiling van de staatscommissie staat corruptie in de top 5 van de grootste bedreigingen voor de rechtsstaat.[91] In de tweede flitspeiling is corruptie zelfs het meest gegeven antwoord: een op de vier respondenten zag het als de belangrijkste reden voor overheidsfalen.[92]

Tegelijkertijd blijkt Nederland er internationaal gezien niet zo slecht voor te staan qua corruptie. In de wereldwijde *Rule of Law Index* staan we bijvoorbeeld op de zevende plek van afwezigheid van corruptie.[93] En nergens ter wereld hebben burgers zoveel vertrouwen in de afwezigheid van corruptie in de rechtspraak als in Nederland.[94]

Uit onderzoek van het SCP blijkt dat meer dan de helft van de burgers erop vertrouwt dat Tweede Kamerleden, leden van de regering en overheidsmedewerkers hun best doen voor Nederland.[95] Overheidsmedewerkers kunnen daarbij op meer vertrouwen rekenen dan politici.[96] Dit zijn hoopvolle cijfers. Maar ze betekenen ook dat een groot deel van Nederland er niét op vertrouwt dat de overheid haar best doet voor Nederland.

[86] Brief van Tjeenk Willink aan de Staatscommissie rechtsstaat.
[87] Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst 2023, p. 57.
[88] Bovens 2024.
[89] Venetiëcommissie 2023, par. 9.
[90] SCP 2024, p. 43.
[91] De resultaten van de eerste en tweede flitspeiling zijn opgenomen in het achtergronddocument behorende tot dit rapport.
[92] Resultaten uit de tweede flitspeiling.
[93] World Justice Project 2023, 2023, p. 132.
[94] World Justice Project 2023, 2023, p. 132.
[95] SCP 2024, p. 43.
[96] SCP 2024, p. 44.

Uit ander onderzoek blijkt dat sommige burgers een gebrek aan transparantie, controle en handhaving signaleren ten aanzien van benoemingen, nevenfuncties en integriteit. Dit gebrek kan hun vertrouwen in de rechtsstaat (verder) ondermijnen. Neem bijvoorbeeld het gevoel dat ze onvoldoende inzicht hebben in de totstandkoming van benoemingen.[97] Dat kan bijdragen aan de overtuiging dat zij ook geen invloed kunnen uitoefenen op die benoemingen en niet goed vertegenwoordigd worden.

Er zijn kortom positieve en negatieve signalen over de integriteits- en corruptieproblemen in Nederland. Hoe zit het nu echt met deze problemen? En welke impact hebben zij op de rechtsstaat? Om daar meer duidelijkheid over te krijgen verzocht de staatscommissie Toon Kerkhoff (universitair docent Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden) om literatuuronderzoek te doen. Dit onderzoek richtte zich op de relatie tussen benoemingen, nevenfuncties en integriteit in politiek-bestuurlijke netwerken – in het bijzonder binnen de verschillende staatsmachten. Ook keek Kerkhoff naar de factoren die volgens de literatuur de integriteit bij benoemingen en nevenfuncties beïnvloeden.

Het *burgerperspectief* stond in Kerkhoffs onderzoek centraal. Dat wil zeggen: in hoeverre is het mogelijk dat procedures van benoemingen en nevenfuncties gevolgen hadden voor (een gebrek aan) integriteit van het openbaar bestuur. Bij die 'gevolgen' kan het bijvoorbeeld gaan om de schijn van partijdigheid, ongelijke toegang tot functies, het ontstaan van een *ons-kent-ons-democratie* of de macht van een *old boys network*.

Kerkhoff lette erop dat hij de term 'integriteit' zorgvuldig gebruikte. Onzorgvuldig gebruik kan namelijk leiden tot onjuiste beelden over ambtsdragers. 'Gebrek aan integriteit' wordt steeds meer een verzamelterm voor allerlei laakbaar gedrag en wordt steeds vaker gebruikt om onterechte oordelen over iemand te vellen. Mensen gebruiken het bijvoorbeeld als ze anderen vals beschuldigen van belangenverstrengeling, puur om politieke doeleinden te behalen. Of als ze doen alsof anderen veel te weinig oog hebben voor (morele) normen, waarden en belangen, waarbij ze overdrijven hoezeer die normen, waarden en belangen bij besluitvorming op het spel staan.[98] Dit leidt ertoe dat mensen cynisch worden en het vertrouwen in de overheid verliezen. Om dit onzorgvuldig gebruik van terminologie te voorkomen, komt Kerkhoff tot een aantal aanbevelingswaardige omschrijvingen van relevante termen: 'integriteit', 'belangenconflict', 'corruptie', 'netwerkcorruptie' en 'old boys network'.[99]

[97] Brief van HiiL aan de Staatscommissie rechtsstaat, waarin wordt verwezen naar: H. Wigbold, 'De gesloten elites van Nederland', *De Groene Amsterdammer* 1994/14 en W. Dekker & B. van Raaij, 'De nieuwe pruikentijd', de *Volkskrant* 9 juni 2006.

[98] USBO, In dienst van het belang. Een verkennend onderzoek naar belangenconflicten na uitdiensttreding bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee, Utrecht: WODC 2021.

[99] Kerkhoff 2023, p. 8, 11 en 13-14.

Kerkhoff concludeert dat, hoewel het integriteitssysteem er op papier goed uitziet, de gebrekkige implementatie ervan een hardnekkig probleem blijft. Dit leidt tot de perceptie dat er integriteits- en corruptieproblemen zijn bij de overheid en de overtuiging dat de bestuurscultuur 'kapot' is: dat de overheid er alleen nog maar is voor en door elites met weinig gevoel voor 'de gewone Nederlander'.[100] Hierbij stipt Kerkhoff ook aan dat mensen een 'diplomademocratie' ervaren: zij hebben het gevoel dat je als burger alleen volwaardig kunt meedoen aan de democratische samenleving als je diploma's hebt die een hoog opleidingsniveau bewijzen. En vooral elites hebben dit soort diploma's.

De kritiek op geprivilegieerde elites, uitsluitende netwerken, regentenmentaliteit en gesloten bestuur lijkt steeds luider te worden. Vermoedens van problemen als elitebestuur, netwerkcorruptie en niet-integere benoemingen of nevenfuncties lijken grotendeels voort te komen uit een (gepercipieerd) gebrek aan transparantie en openheid van de overheid - en aan gelijke toegang van alle burgers tot de macht. Het is tot nog toe niet direct aantoonbaar dat dit gebrek aan transparantie, openheid en machtstoegang daadwerkelijk leidt tot die problemen. Maar burgers lijken deze desondanks oprecht te ervaren. En deze ervaring heeft heel concrete gevolgen in de echte wereld, vooral voor het burgervertrouwen in politiek en bestuur – en voor de legitimiteit van die politiek en dat bestuur. Dat heeft vervolgens weer weerslag op bijvoorbeeld politiek stemgedrag en de stabiliteit van instituties. Kerkhoff stelt op basis van zijn onderzoek dat twee zaken essentieel zijn voor een nieuwe bestuurscultuur. Ten eerste beter integriteitsmanagement. En ten tweede open discussies en eerlijkheid, om zo de schijn van belangenconflict en -verstrengeling te vermijden.[101]

Hierbij komt de positie van politieke partijen in beeld, want integriteit is niet te versmallen tot persoonlijke morele opvattingen. Het moet ook een rol spelen binnen de organisatie en regulering van politieke partijen. Van groot belang is het vergroten van de onafhankelijkheid en transparantie van politieke partijen. Onontbeerlijk daarbij is dat politieke partijen een democratische structuur kennen waarbij intern ook wordt toegezien op integriteit en belangenconflicten.[102] De Staatscommissie parlementair stelsel heeft daarom aanbevelingen gedaan om aanpassingen te doen aan de wettelijke regelingen voor politieke partijen. De Staatscommissie rechtsstaat wil dat werk niet overdoen.[103]

[100] Zie ook de brief van de Raad voor de Rechtspraak aan de Staatscommissie rechtsstaat.

[101] Kerkhoff 2023.

[102] Zie hierover onder meer Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 229 e.v., GRECO, 'Third Evaluation Round. Compliance Report on the Netherlands "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)". "Transparency of Party Funding"', 2008, L.S.A. Trapman, 'Transparantie van partijfinanciering op landelijk en decentraal niveau', *TvCR* 2023/2, p. 71-81 en het voorstel voor een Wet op de politieke partijen dat in 2022 ter internetconsultatie is aangeboden (www.internetconsultatie.nl/wpp).

[103] Staatscommissie parlementair stelsel 2018.

[104] Brief Remkes aan de staatscommissie. In april 2024 is de wet op de politieke partijen voor advies naar de Raad van State gestuurd.

Daarom volstaat de staatscommissie hier met de aanmoediging aan het parlement en de regering om wetgeving tot stand te brengen ter versterking van de democratische aspecten van politieke partijen.[104]

Wat betreft de rechtsprekende macht is tijdens onderzoek niet naar voren gekomen dat er iets ontbreekt aan de rechtsstatelijke cultuur. Wel signaleert de staatscommissie dat de rechtsprekende macht, meer dan andere staatsmachten, vertrouwt op deze rechtsstatelijke cultuur, bijvoorbeeld rond benoemingen en nevenfuncties. Zeker vanuit burgerperspectief mag er geen gebrek aan transparantie zijn rond nevenfuncties (dus geen tekortschieten in zowel de controle als het bijhouden van registers). Ook moet er voldoende inzicht zijn in de totstandkoming van rechterlijke benoemingen. En de positie van rechter-plaatsvervangers moet duidelijk zijn.

4.2.2 **Knelpunt 2:** de rechtsstaat speelt een te kleine rol in de besluitvorming over de financiering en de uitvoerbaarheid van (nieuwe) burgergerichte overheidstaken

Ook dit knelpunt leidt er volgens de staatscommissie toe dat de rechtsstaat vaak onvoldoende leidend is in het handelen van de overheid. Een concreet voorbeeld kwam naar voren tijdens een gesprek dat de staatscommissie had met vertegenwoordigers van een Zeeuwse gemeente. Zij deelden hun ervaringen met de decentralisaties in het sociaal domein in 2015. Volgens deze gemeente ging de decentralisatie gepaard met een knellend wettelijk kader en een bezuinigingsdoelstelling. Daardoor had de gemeente niet de organisatorische kracht, noch de financiële of de juridische ruimte om waar nodig maatwerk te bieden. Zoals een deelnemer van het gesprek het samenvatte: de centrale overheid stuurde niet alleen burgers, maar ook de (gemeentelijke) uitvoerders het bos in.

Dit voorbeeld illustreert dat een beslissing op centraal overheidsniveau veel impact kan hebben op de manier waarop een gemeentemedewerker zijn werk doet. Inclusief de mate waarin hij de rechtsstaat leidend maakt in zijn handelen. Het voorbeeld illustreert ook dat de belofte van de rechtsstaat alleen ingelost wordt als publieke taken die direct gericht zijn op de burger (burgergerichte overheidstaken) goed gefinancierd en uitgevoerd worden. Deze rechtsstatelijke relevantie van de financiering en de uitvoering van publieke taken roept de vraag op: maakt de Rijksoverheid de rechtsstaat leidend genoeg in haar besluitvorming over die taken?

De rechtsstaat in begrotingsperspectief

De kleine rol van de rechtsstaat in de financiering van burgergerichte publieke taken komt deels doordat beslissers (politici, bestuurders en topambtenaren) onvoldoende gewicht aan de rechtsstaat toekennen (zie knelpunt 1). Dit is echter niet het hele verhaal: ook de manier waarop de rechtsstaat is gefinancierd maakt het lastig om die rechtsstaat een grote rol te geven in de financiering van burgergerichte publieke taken. Vier punten springen daarbij in het oog:

1. **Rechtsstatelijke overwegingen spelen een te beperkte rol in de jaarlijkse besluitvorming over de rijksbegroting**
   Via de rijksbegroting worden jaarlijks middelen gealloceerd voor uitvoering van publieke taken. Een goede taakuitvoering door overheidsorganisaties is voor burgers vanzelfsprekend van groot belang. De regering draagt de verantwoordelijkheid om via de departementale begrotingen te borgen dat ambities, tijd, personeel en middelen met elkaar in balans zijn, zodat overheidsorganisaties tijdig en adequaat hun taken kunnen uitvoeren. Met het budgetrecht heeft het parlement alle middelen om trefzeker te controleren of dit het geval is. Duidelijk moge zijn dat deze balans goed bewaakt dient te worden. Dit bepaalt in hoge mate of overheidsdiensten in staat zijn hun taken uit te voeren conform de normen en vereisten van de rechtsstaat opdat burgers fatsoenlijk en conform de geldende regels tegemoet getreden kunnen worden. Het gaat hierbij regelmatig om besluiten die diep kunnen ingrijpen in de levens van mensen. De kwaliteit van deze besluiten is bepalend voor de concrete werking van de rechtsstaat voor individuele burgers in Nederland. De staatscommissie heeft de indruk dat hiervoor in het begrotingsproces meer aandacht geen overbodige luxe is. Uit diverse rapportages, onder meer van de Nationale ombudsman en de Algemene Rekenkamer, blijkt dat in de afgelopen jaren deze balans regelmatig onvoldoende werd geborgd. Vanzelfsprekend is het aan regering en parlement om politieke keuzes te maken omtrent de rijksbegroting. Van hen mag dan wel verwacht worden dat dit ordentelijk wordt vertaald in passende ambities en uitvoerende taken die aan overheidsorganisaties worden opgedragen. Hierbij horen expliciet rechtsstatelijke normen en vereisten te worden betrokken. Dit zou beter tot uitdrukking mogen komen in het staande proces van begroting en verantwoording.

2. **Er is onvoldoende borging van adequate financiering van de rechtsketen**
   Borging van een goede balans tussen toegekend budget en gestelde ambities is evenzeer van toepassing voor de rechtsketen (o.a. de uitgaven voor rechtsprekende macht, sociale advocatuur). Ook hier is het burgerperspectief rechtstreeks relevant. Het verwondert de staatscommissie dat dit niet tot uitdrukking komt in het begrotingsproces. Waar bekostiging van het parlement (en de andere Hoge Colleges) via een separaat begrotingshoofdstuk is georganiseerd met een beherende rol van de minister, wordt de rechtsketen gefinancierd via de departementale begrotingen (met name de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid) die onder gezag van de minister worden opgesteld. De staatscommissie heeft niet vastgesteld dat deze ordening in het recente verleden tot grote onvolkomenheden in de financiering van de rechtsketen heeft geleid. Dat is evenwel onvoldoende grond om het hierbij te laten. De staatscommissie beschouwt deze bestaande wijze van begroting en bekostiging van de rechtsketen, vanuit het rechtsstatelijk belang van een adequate balans tussen budget en taken in de rechtsketen als een tekortkoming. Adequate financiering van de rechtsketen is vanuit burgerperspectief evident en dat behoort beter te worden geborgd.

3. **Het belang van de rechtsstaat komt te weinig terug in politieke besluitvorming**
Het betrekkelijke belang van de rechtsstaat in de jaarlijkse keuzes rondom de rijksbegroting wordt weerspiegeld in de Nederlandse traditie met betrekking tot formaties van een nieuw kabinet. Gebruikelijk is dat politieke keuzes op budgettaire en macro-economische gevolgen worden doorgerekend door het Centraal Planbureau. Dat is gelet op het grote belang van ordentelijke overheidsfinanciën evident. Formerende partijen krijgen zo een spiegel voorgehouden: elke financiële keuze heeft consequenties, gratis bier is immers niet voorhanden. In wisselende mate worden bij formaties inzichten van het Sociaal en Cultureel Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving betrokken. De rechtsstatelijke consequenties van voorgenomen besluiten vormen evenwel geen vanzelfsprekend ingrediënt in de formatie. De rechtsstaat 'verschijnt' in formatieve besprekingen hoofdzakelijk als een kostenpost. Baten van investeringen in de rechtsstaat dan wel consequenties van budgettaire ingrepen lijken onvoldoende tot hun recht te komen. Nu de overheid met goede redenen steeds nadrukkelijker wil sturen op het perspectief van 'brede welvaart', beschouwt de staatscommissie dit als een tekort.

4. **Controle door de Algemene Rekenkamer in verhouding tot de Auditdienst Rijk**
In de verhouding tussen de Algemene Rekenkamer en de Auditdienst Rijk speelt een (te) groot vertrouwen op informele afspraken en goede onderlinge verhoudingen een rol. Spreiding van macht veronderstelt echter ook dat er een heldere onderlinge verantwoordelijkheidsverdeling is. Daar is ruimte voor verbetering. Een voorbeeld hiervan betreft de wijze waarop de Algemene Rekenkamer het jaarlijkse verantwoordingsonderzoek uitvoert, waarin de rechtmatigheid van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten door het Rijk een centraal vraagstuk is. Hebben de ministers belastinggeld geïnd en uitgegeven zoals dat is afgesproken met het parlement, houder van het budgetrecht? Om die vraag te beantwoorden publiceert de Algemene Rekenkamer op Verantwoordingsdag haar oordeel over de rijksrekening en rapporteert haar bevindingen als externe controleur rechtstreeks aan het parlement. Gebruikelijk is dat de Algemene Rekenkamer bij de inrichting van haar controlewerkzaamheden voor het verantwoordingsonderzoek vergaand steunt op eerdere bevindingen van de Auditdienst Rijk, die als interne auditor van de departementen opereert. Dit is de huidige praktijk om dubbel werk te voorkomen en de algehele controle op de rijksuitgaven en -ontvangsten efficiënt in te richten. Daar is veel voor te zeggen. Toch hebben buitenlandse rekenkamers hier bij gelegenheid van visitatie van de Algemene Rekenkamer vraagtekens bij gezet, omdat hun inziens verantwoordelijkheden onvoldoende worden onderscheiden. De Auditdienst Rijk maakt namelijk onderdeel uit van de uitvoerende macht en opereert onder gezag van de minister van Financiën. De jaarlijkse controle op rechtmatigheid van uitgaven leunt zo ten dele op werkzaamheden van een overheidsorganisatie die onderdeel is van een ministerie dat voorwerp is van controle door de Algemene Rekenkamer. De aanbeveling in het kader van voornoemde visitatie was om dit onderdeel van het huidige controle-bestel kritisch tegen het licht te houden, ten einde de onafhankelijkheid van de externe controle te waarborgen. De staatscommissie is zich ervan bewust dat het parlement, de Algemene Rekenkamer en het ministerie van Financiën zich momenteel buigen over deze kwestie. Het zou in de ogen van de staatscommissie winst zijn als de boodschap van de buitenlandse rekenkamers recht wordt gedaan.

De rol van de rechtsstaat in beslissingen over de uitvoering van publieke taken

Eén voorwaarde om te garanderen dat de overheid handelt in lijn met de rechtsstaat, is dat zij aandacht heeft voor de gevolgen van haar besluitvorming op uitvoeringsorganisaties. Als beslissingen ingrijpende gevolgen hebben voor de uitvoering, kan dit namelijk het vermogen van de overheid aantasten om voor burgers de belofte van de rechtsstaat waar te maken: een samenleving waarin zij door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed op haar macht hebben en waar nodig ondersteuning van haar krijgen.

Over het algemeen geldt dat de overheid in haar besluitvorming steeds meer aandacht heeft voor de gevolgen voor uitvoeringsorganisaties. Maar tegelijkertijd geldt ook dat er te vaak te weinig aandacht is; het uitvoeringsperspectief krijgt dan te weinig gewicht in beslissingen. De Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (TCU) schetste hiervan de gevolgen: *"Er komen (…) mensen klem te zitten door uitvoeringsproblemen – sommigen zelfs heel ernstig. Naar schatting 20 procent van de burgers kan niet goed uit de voeten met de wet- en regelgeving, op meerdere beleidsterreinen."*[105] De TCU wijst er daarbij op dat departementen dominant zijn bij beleidsontwikkeling en dat uitvoeringsorganisaties niet altijd zijn opgewassen tegen druk vanuit die departementen.[106]

Dat uitvoeringsorganisaties in de knel komen – en daardoor ook burgers – is geen nieuw signaal. Het komt bijvoorbeeld ook terug in het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten. Die commissie beschrijft de complexiteit in de uitvoering van beleid en de consequenties die het besef van deze complexiteit heeft (of zou moeten hebben) voor het parlementaire werk.[107] De commissie wijst op de "*ontbrekende parlementaire aandacht voor de uitvoering van beleid*".[108] En ze constateert niet alleen dat de complexiteit door de privatisering en verzelfstandiging is toegenomen,[109] maar dat burgers die toegenomen complexiteit ook duidelijk merken in hun dagelijks leven – en dan niet op een positieve manier.[110]

105 Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021, p. 10.
106 Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021, hoofdstuk 6.
107 Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten 2012.
108 Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten 2012, p. 50.
109 Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten 2012, p. 6.
110 Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten 2012, p. 18.

Sandra van Thiel, TCU-lid en hoogleraar Publiek Management aan de Erasmus Universiteit, wijst met een beschuldigende vinger naar de politiek: "*Politici in de Tweede Kamer (….) hebben allerlei onrealistische verwachtingen. Ze denken dat wat ze vandaag besluiten, morgen wordt uitgevoerd.*"[111] Zij stelt verder dat de politiek veel kritischer naar zichzelf moet kijken en de aanbevelingen van de TCU ter harte moet nemen.[112] Alexander Pechtold en Bas Snels roepen de politiek ook op tot actie. Want, zeggen zij, "*te lang is de politiek van de improvisatie gevoerd. En het zijn de organisaties in de uitvoering die uiteindelijk met de gevolgen zitten.*"[113]

De TCU concludeert dat er tussen de Tweede Kamer en uitvoeringsinstanties te weinig contact is, te weinig onderling vertrouwen, te weinig interesse en te weinig kennis over elkaars werkzaamheden. Hierdoor toetsen parlementsleden de uitvoerbaarheid van beleid onvoldoende, raakt de burger bij hen uit beeld en komen signalen over problemen in de uitvoering niet aan bij de politici die daar iets mee zouden kunnen doen.

Voor uitvoeringsorganisaties is het ondertussen niet altijd duidelijk welke belangen ze moeten dienen. Van hen wordt namelijk veel verwacht.[114] Zo moeten zij efficiënt te werk gaan, maar tegelijkertijd zorgvuldig handelen en oog houden voor de menselijke maat. Zij moeten streng zijn tegen fraudeurs, maar zichzelf ook in dienst stellen van de burger. En ze moeten rechtsgelijkheid garanderen, maar waar nodig ook maatwerk leveren. Het is allemaal belangrijk, maar het is niet makkelijk om alles met elkaar te verenigen. Daarvoor is onder andere een heldere publieke sturingsfilosofie nodig. Maar deze ontbreekt.[115]

Er zijn wel hoopvolle ontwikkelingen. Denk aan de periodieke publicatie 'Staat van Uitvoering' en het overheidsbrede programma Werk aan Uitvoering, twee van de manieren die de overheid de afgelopen jaren ontwikkeld heeft om de interactie tussen beleidsmakers en uitvoerders te verbeteren. Daarnaast trekken uitvoeringsorganisaties samen op via het Netwerk van Publieke Dienstverleners, met in de voorhoede de Manifestgroep. Dit is belangrijk om hun rol binnen de rechtsstaat zelf in te vullen; om daarvoor, zoals de staatscommissie hen graag ziet doen, zelfbewust op te treden.[116] De rol van uitvoeringsorganisaties in de vereenvoudiging van beleid, wetten en uitvoeringspraktijk komt uitgebreider aan bod in hoofdstuk 5 van dit rapport.

4.2.3 **Knelpunt 3:** medewerkers van de overheid hanteren de belofte van de rechtsstaat niet als kompas in het contact met burgers

Uit de gesprekken die de staatscommissie voerde met burgers bleek dat hun contact met de overheid vaak niet goed verloopt. Enkele voorbeelden die ze gaven:

- Uitvoeringsorganisaties meten met twee maten. Zo uiten ze hoge verwachtingen naar de burger toe en zijn ze streng als die faalt, terwijl ze zelf steken laten vallen zonder daar streng naar zichzelf te zijn. In de woorden van een deelnemer van het locatiegesprek in Waalwijk: "*Ze zeggen tegen jou dat je niet achter mag lopen, maar lopen zelf wel achter en verschuilen zich dan achter een tekort aan mensen*";
- Organisaties en organisatieonderdelen werken langs elkaar heen waar ze voor efficiënte en effectieve ondersteuning zouden moeten samenwerken. Zoals een deelnemer van het locatiegesprek in Assen vertelde: "Organisaties zitten in hetzelfde gebouw, maar lopen toch langs elkaar heen".
- De kwaliteit van publieke dienstverlening lijkt sterk afhankelijk van de ambtenaar die burgers toevallig treffen – en van de vraag of die behulpzaam en betrouwbaar is. Tijdens het locatiegesprek in Zaandam vertelde iemand bijvoorbeeld dat zij het niet voor elkaar kreeg om haar eigen dossier in te zien en dat sommige medewerkers niet bereid waren haar te helpen. "*Je bent volledig afhankelijk van wie je aan de telefoon krijgt en of die een goede dag heeft.*"
- Iemand anders vertelde tijdens een burgerpanelbijeenkomst dat een gemeenteambtenaar hem in een gesprek eens had beloofd dat hij geen boete zou krijgen voor een fout bij de aanvraag van een bijstandsuitkering. Desondanks stuurde de gemeente een brief met daarin een boete van ongeveer € 7000,-. De betrokken gemeenteambtenaar ontkende vervolgens zijn belofte te hebben gedaan. De burger had het gesprek echter opgenomen – een gewoonte die hij had ontwikkeld na eerdere slechte ervaringen met de gemeente. Dankzij die opname kreeg hij bij de rechter gelijk en werd de boete ongedaan gemaakt.

[111] 'Sandra van Thiel: 'We mogen in onze handjes knijpen met onze uitvoeringsorganisaties'', overheidvannu.nl, 24 april 2024.
[112] Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021.
[113] Pechtold & Snels 2024, p. 10.
[114] Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021, p. 10-11.
[115] Het Ministerie van BZK werkt aan een nieuwe sturingsfilosofie met als eerste vertrekpunt voor een veelzijdige overheid het werken vanuit de waarden en uitgangspunten van onze democratische rechtsstaat ('Op weg naar een veelzijdige overheid', rijksoverheid.nl, 29 augustus 2023).
[116] ABDTOPConsult, *Uitvoerbare uitvoering*, 2023, p. 42.

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat het regelmatig misgaat in het contact tussen burger en overheid. Bij veel burgers heeft dit geen ernstige consequenties. Zij kunnen omgaan met overheidsorganisaties en -onderdelen die langs elkaar werken, met onbegrijpelijke communicatie of met onwil van overheidsmedewerkers. Deze burgers komen voor zichzelf op en ervaren het gebrekkige contact hoogstens als een vervelende bureaucratische hindernis die te overwinnen valt. Er is echter ook een groep burgers die, al dan niet tijdelijk, minder goed in staat is om met dit specifieke falen van de overheid om te gaan. Voor hen kan het gebrekkige contact ertoe leiden dat de belofte van de rechtsstaat niet wordt waarmaakt. Bijvoorbeeld omdat ze niet weten wat de overheid van hen verwacht. Dat kan leiden tot onzekerheid, zeker bij burgers die afhankelijk zijn van de overheid. Bij sommigen leidt het zelfs tot angst, waarbij zij de overheid als tegenstander ervaren, niet als medestander.[117] Deze burgers durven niet om hulp te vragen, openen brieven niet meer en maken geen gebruik van sociale voorzieningen waar ze recht op hebben.[118]

Ook maken de voorbeelden duidelijk dat bij de meeste inwoners van Nederland de democratische rechtsstaat zich als een overheidsloket aandient.[119] Dit maakt dat iedereen die voor of namens de overheid optreedt voldoende kennis moet hebben van de grondidee, beginselen en vereisten van die rechtsstaat. Bovendien moeten zij de wil en het vermogen hebben om de rechtsstaat ook in moeilijke omstandigheden voorop te stellen in hun handelen.[120] Dit vereist een ‘rechtsstatelijk kompas’: dat de belofte van de rechtsstaat leidend is in hun werk en zeker in hun directe contact met burgers. Het gaat om het maken van een vertaalslag van de vaak abstracte grondidee, beginselen en vereisten van de rechtsstaat naar concrete acties (een vertaalslag die voor veel overheidsmedewerkers niet altijd eenvoudig is om te maken in hun uitvoeringspraktijk).[121] Ook is het cruciaal dat de opdrachtgever van een uitvoeringsorganisatie (vaak een departement) ruimte laat aan de uitvoering om in lijn met het rechtsstatelijk ethos te opereren. Dit kan die opdrachtgever bijvoorbeeld doen bij het vaststellen van kritieke prestatie-indicatoren.

Dit vereiste van een ‘rechtsstatelijk kompas’ volgt ook uit de positie van overheidsmedewerkers. Zij zweren of verklaren hun trouw aan de Grondwet en beloven daarbij dat zij het algemeen belang van de Nederlandse samenleving zullen dienen. Deze plicht is in de praktijk niet altijd even makkelijk te vervullen. Onder meer doordat zij soms – door druk van hun leidinggevenden of uit loyaliteit aan hun minister – óók de plicht voelen om taken uit te voeren die het algemeen belang juist niet dienen. Het is van belang dat overheidsmedewerkers zich bewust zijn van de macht die zij hebben, inclusief de mogelijkheid om tegenspraak te bieden aan hun leidinggevenden en minister. En dat zij weten hoe zij moeten handelen als ze een conflict van plichten ervaren. Dat bewustzijn en deze kennis horen bij hun ambtelijk vakmanschap. Dit geldt zowel voor overheidsmedewerkers in de uitvoering als degenen die beleidsfuncties hebben en daardoor in hun werk geen direct contact met burgers hebben.

Systematisch empirisch onderzoek naar de problemen in het contact tussen burger en overheid ontbreekt. Maar het is wel duidelijk dat het niet om incidentele fouten of uitzonderingen (‘rotte appels’) gaat. Daarvoor hebben inmiddels te veel voorbeelden het licht gezien. Denk aan het onrechtmatig handelen van de belastingdienst door niet *de op de zaak betrekkende stukken* aan de rechter te overleggen.[122] Aan hoe de uitvoering van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) uitpakt voor langdurig zieke mensen.[123] Aan de impact op burgers van knelpunten in (de uitvoering van) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid.[124] En van de vele voorbeelden in het onderzoek van de parlementaire enquêtecommissie fraudebeleid.

De rol van overheidscommunicatie in de belofte van de rechtsstaat

Als het gaat over het gebrekkige contact met de overheid, is de huidige onbegrijpelijkheid van overheidscommunicatie een belangrijk aandachtspunt. Deze onbegrijpelijkheid hangt deels samen met de ingewikkeldheid van beleid, wetten en uitvoering, maar die ingewikkeldheid komt in hoofdstuk 5 aan de orde. In deze paragraaf draait het om eigenschappen van de boodschappen in communicatie. Die eigenschappen komen hieronder aan bod.

Begrijpelijke communicatie is vanuit burgerperspectief een voorwaarde voor het functioneren van de rechtsstaat. Die maakt het voor de burger namelijk inzichtelijk wat zijn rechtspositie is. Maurits Ippel en Michiel Scheltema hebben het bij dit inzicht over ‘feitelijke rechtszekerheid’: voor de burger is dan duidelijk wat de concrete uitwerking van het recht is in zijn specifieke situatie.[125] Het draagt eraan bij dat de burger weet of (en in hoeverre) hij recht heeft op bescherming door en tegen de overheid, welke mogelijkheden hij heeft om invloed te hebben op haar macht en of hij recht heeft op haar ondersteuning.

Voor de meeste burgers is overheidscommunicatie de manier waarop de rechtsstaat zich aandient in hun leven. Cramwinckel e.a. omschrijven dat “*waar de overheid het recht vormt, uitvoert en toepast, zij daarover (moet) communiceren*”.[126] Daarbij definiëren deze auteurs communicatie als het “*delen van informatie met als doel het beïnvloeden van de kennis, houding, emoties, gedrag en/of intenties van een doelgroep*”. Specifieker heeft overheidscommunicatie het doel de burger te informeren

[117] Het verslag van het burgerpanel, *Niet zonder ons*, 2024, p. 12 e.v (het verslag van het burgerpanel is opgenomen in bijlage 1 bij dit rapport).
[118] Zie bijvoorbeeld Significant APE 2023, p. 44.
[119] *Kamerstukken II* 2020/21, 35387, nr. 2, p. 150.
[120] Tinnevelt, Jansen & Van Emmerik 2023, p. 3380 en Assink & Schlössels 2022.
[121] Van Ommeren 2022, p. 2897.
[122] Artikel 8:42 van de Algemene wet bestuursrecht. Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken 2021.
[123] Algemene Rekenkamer 2024.
[124] Oomkens e.a. 2022, hoofdstuk 4.
[125] Ippel & Scheltema 2023.
[126] Cramwinckel, Pander Maat & Sanders 2023, p. 13.

over wet- en regelgeving, een rol te geven in de voorbereiding van het handelen van de overheid (bijvoorbeeld het aanleveren van informatie) en hem te vertellen over beslissingen die hem raken.[127] Deze overheidscommunicatie is begrijpelijk als de boodschappen daarin voor de burger "*te vinden, te snappen en te gebruiken zijn. Met andere woorden, boodschappen zijn toegankelijk, duidelijk en relevant*".[128]

Onbegrijpelijk overheidscommunicatie is geen nieuw aandachtspunt. De literatuur staat er vol van. En Cramwinckel e.a. constateren dat er ook in de praktijk "*een enorme aandacht*" is voor onbegrijpelijke overheidscommunicatie, inclusief de (financiële) problemen waar die toe leidt.[129]

De staatscommissie kwam zelf eveneens verschillende initiatieven tegen om het contact tussen burgers en overheid te verbeteren. Zo herschreven diverse rechtsprekende instanties hun brieven aan burgers en koos de rechtbank Den Haag ervoor om uitspraken over insolventie van de rechtbank duidelijker te formuleren. Dit laatste bracht het aantal telefoontjes met navragen naar beneden. Gemeenten kregen verder vanuit het project Duidelijke Overheidscommunicatie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een handreiking om hun communicatie met inwoners en ondernemers duidelijker en begrijpelijker te maken. De VNG heeft daarnaast de routekaart 'Financiële Zorgen' ontwikkeld, waarop de reis te zien is die een burger met financiële zorgen aflegt – zowel vanuit het perspectief van die burger als vanuit dat van de ondersteuner.

Een ander vermeldenswaardig initiatief is het programma Gebruiker Centraal, waarin professionals samen de dienstverlening en communicatie van de overheid op een hoger plan brengen. Het programma heeft diverse thematische aandachtspunten: van digitale toegankelijkheid en inclusie tot begrijpelijke tekst en beeldtaal. Daarnaast is er onder andere de Aanpak Levensgebeurtenissen. Dit is belegd bij de Dienst Publiek en Communicatie van het ministerie van Algemene Zaken om betere communicatie en slimmere dienstverlening tot stand te brengen rondom ingrijpende levensgebeurtenissen als scheidingen of baanverlies.

De zorgplicht (artikel 2:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht) kan als vliegwiel fungeren voor dit soort initiatieven; voor het begrijpelijker maken van overheidscommunicatie. Door die zorgplicht móéten alle overheidsorganisaties (meer precies: bestuursorganen) namelijk werk maken van hun contact met de burger; ze moeten allereerst bewust zijn van de wijze waarop zij met burgers communiceren en vervolgens beleid voeren dat deze communicatie zo goed mogelijk maakt. De concrete invulling en vormgeving van die plicht laat de wet aan de bestuursorganen zelf. Zij hebben de ruimte om te bepalen voor welke doelgroep(en) welk type van ondersteuning in de rede ligt, gelet op de aard en context van hun dienstverlening. Of om het anders te zeggen: hun communicatiebeleid moet passend zijn voor hun doelgroep. Communicatiebeleid is dus niet voor alle organisaties gelijk en is evenmin statisch. Het kan verschillen per organisatie en per type dienstverlening. Het is aan te passen aan bijvoorbeeld het denk- en doenvermogen van de doelgroep. En het kan door de tijd heen veranderen, bijvoorbeeld als gevolg van maatschappelijke of technische ontwikkelingen.[130]

Onbegrijpelijke overheidscommunicatie staat kortom op de agenda van de overheid. Tegelijkertijd zijn de initiatieven om de begrijpelijkheid te verbeteren vaak kleinschalig en tijdelijk (gefinancierd). Daardoor ontbreekt een consequente aanpak van de onderliggende oorzaken van onbegrijpelijke overheidscommunicatie. De belangrijkste onderliggende oorzaak is de ingewikkeldheid van beleid, wetten en uitvoeringspraktijken (in hoofdstuk 5 staan voorstellen om dit knelpunt op te lossen). Maar de staatscommissie hoorde in gesprekken met burgers en experts ook andere mogelijke oorzaken:

- Er is binnen veel overheidsorganisaties geen centraal belegd eigenaarschap voor begrijpelijke communicatie. Een gesprekspartner merkte op: "*Niemand voelt zich verantwoordelijk voor de brieven die het systeem uitspuugt.*"
- Er is een kloof tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van de burgers. Zo zijn overheidsmedewerkers onvoldoende op de hoogte van het taalniveau en doenvermogen van hun doelgroep. Brieven en websites zijn daardoor vaak te juridisch en te complex. Ook tonen overheidsmedewerkers onvoldoende inlevingsvermogen. Ze ervaren niet de emoties, (tijds)druk of stress die de burger wel ervaart en houden daar evenmin rekening mee. De overheid reageert bijvoorbeeld vaak (te) laat op burgerbrieven of bezwaarschriften, terwijl burgers in spanning op een antwoord wachten.
- De overheid trekt zich steeds meer terug uit het fysieke publieke domein. Loketten sluiten en burgers zijn wat het realiseren van hun rechtspositie betreft in toenemende mate afhankelijk van hun eigen doenvermogen.

De rode draad in deze oorzaken is dat in overheidscommunicatie de feitelijke rechtszekerheid voor de burger naar de achtergrond verdwijnt. Het blijkt een ontzettend taaie klus om overheidsorganisaties zó in te richten dat alle communicatie begrijpelijk is.

[127] Cramwinckel, Pander Maat & Sanders 2023, p. 14.
[128] Cramwinckel, Pander Maat & Sanders 2023, p. 15.
[129] Cramwinckel, Pander Maat & Sanders 2023, p. 11.
[130] Kamerstukken II 2018/19, 35261, 3, p. 7, 38, 39.

4.3 Voorstellen die de rechtsstaat meer leidend maken in het handelen van de overheid

In het licht van bovenstaande knelpunten heeft de staatscommissie voor de overheid vijf verbetervoorstellen geformuleerd.

Maak de belofte van de rechtsstaat meer leidend in het handelen van de overheid

1 Toon rechtsstatelijk leiderschap en draag de principes van de rechtsstaat actief uit! Versterk de rechtsstatelijke cultuur ook met een Planbureau voor de rechtsstaat en een zelfstandig begrotingshoofdstuk voor de rechtsketen.

- Reflecteer jaarlijks tijdens een debat op de eigen rol in de rechtsstaat. Laat dit debat inhoudelijk voorbereiden door een externe, onafhankelijke deskundige. (Parlement, Regering)
- Stel een Planbureau voor de rechtsstaat in. (Regering)
- Maak een afzonderlijk begrotingshoofdstuk voor de rechtsketen. (Parlement, Regering)
- Verbeter de transparantie over nevenfuncties, benoemingen, regels rond niet-verenigbaarheid van functies en opgave van (financiële) belangen. (Parlement, Regering, Overheidsorganisaties met burgercontact, Rechtspraak)

2 Versterk het rechtsstatelijk kompas binnen alle onderdelen van de overheid.

- Versterk en veranker het rechtsstatelijk kompas van medewerkers bij de overheid. (Parlement, Regering, Overheidsorganisaties met burgercontact, Rechtspraak)
- Versterk de rol van de rechtsstaat in de werving, selectie en training van topambtenaren. (Parlement, Regering, Overheidsorganisaties met burgercontact)

3 Geef uitvoeringsorganisaties de mogelijkheid een rode kaart te trekken.

- Versterk de positie van de uitvoering. (Parlement, Regering)

4 Verbeter het contact met de burger: in een rechtsstaat hebben burgers recht op begrijpelijke communicatie en adequate informatie. Maak bij nieuw beleid volop gebruik van ervaringskennis.

- (Overheidsorganisaties met burgercontact)

5 Grondwetgever: Schaf het toetsingsverbod van wetgeving aan de Grondwet af.

- (Parlement, Regering)

Parlement | Regering | Overheidsorganisaties met burgercontact | Rechtspraak

Figuur 2

4.3.1 **Voorstel 1:** toon rechtsstatelijk leiderschap en draag de principes van de rechtsstaat echt uit! Versterk de rechtsstatelijke cultuur ook met een Planbureau voor de rechtsstaat en een zelfstandig begrotingshoofdstuk voor de rechtsketen.

1A Reflecteer jaarlijks tijdens een debat op de eigen rol in de rechtsstaat. Laat dit debat inhoudelijk voorbereiden door een externe, onafhankelijke deskundige.

Politici en bestuurders zijn de blikvangers van de rechtsstaat, van wie rechtsstatelijk leiderschap verwacht mag worden. Dit leiderschap begint ermee dat zij de principes van de rechtsstaat uitdragen. Dat is een basisvoorwaarde voor zijn functioneren. Ook moeten ze elkaar aanspreken op die principes. Dit uitdragen en aanspreken vraagt om een zichtbaar parlementair platform. De staatscommissie adviseert daarom om jaarlijks een debat te organiseren waarin politici en bestuurders reflecteren op de eigen rol in de rechtsstaat, op basis van een rapportage van het Planbureau voor de rechtsstaat.

1B Stel een Planbureau voor de rechtsstaat in.

De belofte van de rechtsstaat speelt in politieke besluitvorming – zoals bij kabinetsformaties en de rijksbegroting – een te bescheiden rol. Daarnaast ziet de staatscommissie ruimte voor verbetering in de wisselwerking tussen beleid en wetenschap. Het probleem is dat politici, bestuurders en topambtenaren niet systematisch gevoed worden met relevante beleidsinformatie over de rechtsstaat. Of nauwkeuriger: dat zij zich niet laten voeden door een instituut dat onderzoek doet naar de rechtsstaat, scherpe inzichten aanreikt, bedreigingen of uitdagingen signaleert en vernieuwende oplossingen aandraagt.

Op andere terreinen gebeurt dit wel. Het Sociaal en Cultureel Planbureau, het Planbureau voor de Leefomgeving, het Centraal Planbureau – het zijn allemaal onafhankelijke onderzoeksinstellingen die de regering en het parlement bij de les houden en van relevante beleidsinformatie voorzien. Voor de rechtsstaat ontbreekt zo'n instelling en dat gemis doet zich steeds nadrukkelijker voelen. De voeding vanuit een dergelijk instituut is de grondstof voor een vitale omgang van politici en bestuurders met de waarden en principes van de rechtsstaat. En daarmee ook de basis voor een krachtige rechtsstaat. De regering en het parlement moeten zichzelf deze belangrijke bron van beleidsinformatie niet onthouden: de burger en de samenleving zijn ermee gediend.

Daarom beveelt de staatscommissie aan om een Planbureau voor de rechtsstaat in te stellen. Dit planbureau krijgt als onafhankelijk instituut de taak om:
- wetenschappelijke verkenningen te verrichten, met als doel om te komen tot een samenhangende beschrijving van de staat van de rechtsstaat in Nederland en van de ontwikkelingen die op dit gebied te verwachten zijn;
- bij te dragen aan een verantwoorde keuze van beleidsdoelen (met oog voor de financiering van deze doelen) en daarbij de voor- en nadelen aan te geven van de verschillende wegen om die doelen te behalen;
- informatie te verwerven over de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van de rechtsstaat, om zo de evaluatie en verbetering van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het planbureau versterkt de informatiepositie van het parlement op het gebied van de rechtsstaat. Ook stimuleert het innovatie in de rechtsketen – altijd op basis van wetenschappelijke inzichten. Het planbureau fungeert daarnaast als ontwikkelcentrum voor de rechtspraak; een plek waar innovatieve projecten op een wetenschappelijke manier te testen zijn. Goede voorbereiding en evaluatie zijn bij deze testen essentieel. Zonder kennis van *wat werkt* is het realiseren van een mensgerichte rechtspraak en het meetbaar maken van kwaliteitsverbetering onmogelijk.[131] Een planbureau kan hier een wezenlijke bijdrage aan leveren. De uitkomsten van de onderzoeken van het planbureau zijn ook mee te nemen in de rechtsstaatagenda en kunnen een rol spelen bij kabinetsformaties. De staatscommissie beveelt aan om snel te starten met het Planbureau voor de rechtsstaat.

[131] OESO 2021, p. 74; brief van HiiL aan de Staatscommissie rechtsstaat.

1C Maak een afzonderlijk begrotingshoofdstuk voor de rechtsketen.

Toelichting
Een belangrijk aspect van rechtsstatelijk leiderschap is: voldoende geld beschikbaar stellen om de rechtsstaat goed te laten functioneren. Onder meer aan de rechtsketen, want die speelt bij dit goede functioneren een belangrijke rol. Deze rechtsketen bestaat uit de rechtspraak, het openbaar ministerie, de sociale advocatuur en andere vormen van rechtsbijstand, zoals het Juridisch Loket.

De staatscommissie vindt het belangrijk dat de financiering van de rechtsketen een betere borging krijgt. Ze stelt voor om een afzonderlijk begrotingshoofdstuk voor de rechtsketen te maken, conform artikel 4.4 van de Comptabiliteitswet 2016. En om daarmee aansluiting te zoeken op de bestaande regeling voor financiering van de Hoge Colleges van Staat (zoals Eerste en Tweede Kamer, Raad van State, Nationale ombudsman en Algemene Rekenkamer).

Concreet betekent dit dat aan het parlement jaarlijks een separaat conceptbegrotingshoofdstuk voor de rechtsketen wordt aangeboden. Een daartoe aangewezen minister treedt op als beheerder van de rechtsketenbegroting en borgt de samenhang met het rijksbrede begrotingsbeleid. Eventuele geschillen tussen de beherende minister en de rechtsketen over de conceptbegroting krijgen toelichting in de begrotings- en verantwoordingsstukken. Deze aanpak bevordert dat de regering en het parlement expliciet en transparant keuzes maken over de financiering van de rechtsketen. Het laatste woord is vanzelfsprekend aan het parlement. De staatscommissie beveelt partijen in (toekomstige) kabinetsformaties verder aan om van financiering van de rechtsstaat een vast en apart bespreekpunt te maken.

1D Verbeter de transparantie over nevenfuncties, benoemingen, regels rond niet-verenigbaarheid van functies en opgave van (financiële) belangen.

Op basis van de eerder beschreven analyse van Kerkhoff (zie § 4.2.1) beveelt de staatscommissie het volgende aan voor de hele publieke sector, inclusief de rechtsprekende macht:

1. Zijn belangrijke benoemingen overwegend gebaseerd op informele normen? Stel dan duidelijke regels vast en maak deze regels openbaar.
2. Zorg voor betere handhaving van alle normen rond benoemingen, nevenfuncties en financiële belangen. Dit betekent onder meer een serieuze controle op - en handhaving van - de plicht om nevenfuncties te registreren.
3. Stel waar nodig nieuwe regels op over de scheiding van functies en transparantie.

Specifiek voor de rechtsprekende macht geldt het volgende:

1. Ontwikkel een wettelijke regeling met regels over de openbaarheid van (financiële) belangen van rechters.
2. Communiceer beter over de geldende procedures voor benoemingen en de regels over de toelaatbaarheid van nevenfuncties.
3. Stel een wettelijk verbod in voor rechters om lid te zijn van alle vertegenwoordigende organen.
4. Maak het rechter-plaatsvervangerschap als nevenfunctie onmogelijk als het botst met de uitoefening van de hoofdfunctie. Advocaten mogen bijvoorbeeld geen rechter-plaatsvervanger meer zijn, ook niet buiten het eigen arrondissement. Wetenschappers moeten ruimte houden voor een kritische en reflecterende houding ten opzichte van de rechtspraak. Datzelfde geldt voor medewerkers van de andere staatsmachten. Dat kan er onder omstandigheden toe leiden dat zij deze nevenfunctie niet kunnen bekleden. Dit vergt ook alertheid van de rechtsprekende macht.

Toelichting
Het integriteitssysteem ziet er op papier goed uit, maar de gebrekkige implementatie ervan is een hardnekkig probleem. Het parlement, de regering en de rechtsprekende macht springen vaak nonchalant met regels om. Zo zijn er rechters die verzuimen hun nevenfuncties op te geven of politici die sommige functies niet belangrijk genoeg vinden om te melden.[132] De gebrekkige implementatie van het integriteitssysteem tast bij burgers het vertrouwen aan in de overheid en laat hen twijfelen over de spreiding van de macht. De bovenstaande voorstellen hebben daarom tot doel om het integriteitssysteem beter te implementeren.

Specifiek voor het parlement geldt dat de beide Kamers te lang vertrouwd hebben op informele afspraken en verhoudingen. De tijd dat dit vanzelfsprekend was, ligt achter ons – ook vanwege diverse integriteitsproblemen.[133] Schoorvoetend zijn er (interne) gedragsregels tot stand gekomen die beslist nog aanscherping verdienen (zoals een lobby-register). Of het nu gaat om de registratie van giften, nevenactiviteiten of lobbyactiviteiten: de handhaving door de Kamers zelf zal steviger moeten worden.

[132] Kerkhoff 2023, p. 30, 42. De Volkskrant, 30 april 2024, Senatoren worstelen met het opgeven van hun nevenfuncties: 'Moet ik zoiets ook melden?': Bijna vier op de tien Eerste Kamerleden geven niet al hun nevenfuncties op, blijkt uit onderzoek van de Volkskrant en Open State Foundation.
[133] Bovend'Eert en Kummeling 2024, p. 233.

Specifiek voor de rechtsprekende macht geldt het volgende: de onafhankelijkheid van de rechtspraak moet voor burgers boven iedere twijfel verheven blijven. Het is daarom – en ook gezien de knelpunten in § 4.2 – nodig om beter te kijken of een combinatie van functies toelaatbaar is. En of er risico's zijn op het soort beïnvloeding die de zelfstandige taakvervulling in de gevarenzone kan brengen.

De vraag is gerezen of die risico's bij de benoeming van de leden van de Hoge Raad ook bestaan. De staatscommissie parlementair stelsel heeft in 2018 een voorstel gedaan om tot een andere wijze van benoeming van de leden van de Hoge Raad te komen, en wel door inschakeling van een voordrachtscommissie.[134] De regering heeft na het advies van die staatscommissie in 2020 een enigszins afwijkend grondwetsherzieningsvoorstel opgesteld, dat in 2021 niet is doorgezet na kritiek van de Raad van State.[135] Verschillende invalshoeken zijn hierbij van belang. In de huidige situatie is, gelet op de betrokkenheid van de Tweede Kamer – die immers een bindende voordracht van drie personen aan de minister doet, zonder gebonden te zijn aan de door de Hoge Raad aan de Tweede Kamer gedane aanbeveling met zes namen – het risico van (partij-)politieke beïnvloeding niet uitgesloten.[136]

Ook de Venetiëcommissie heeft op dat gevaar gewezen.[137] De onafhankelijkheid van de rechtspraak is hier potentieel in het geding. Tegenover dit risico staat dat de huidige procedure voorziet in een democratisch gelegitimeerde mogelijkheid om invloed uit te oefenen op benoemingen van leden van het hoogste orgaan dat rechtspreekt. Ook de Raad van State heeft gewezen op het belang van de betrokkenheid van de drie elkaar wederzijds controlerende en in evenwicht houdende staatsmachten bij deze benoemingsprocedure, gezien de bijzondere positie die de Hoge Raad inneemt in het Nederlands staatsbestel.[138] Het gaat hier om een staatsrechtelijk belangrijke kwestie die niet op zijn beloop mag worden gelaten. De staatscommissie plaatst in dit advies daarom een aantal opmerkingen:

- De kwestie vereist een afzonderlijk en diepgaand onderzoek, dat de reikwijdte en het tijdsbestek van het onderzoek van deze staatscommissie te buiten gaat.
- De positie van de Hoge Raad verandert ten opzichte van de politiek als het voornemen wordt gerealiseerd om de berechting van ambtsdelicten van politieke ambtsdragers anders in te kleden en die niet meer in eerste aanleg aan de Hoge Raad op te dragen.[139]
- Zeker zolang de huidige procedure geldt, moet de Tweede Kamer heel transparant zijn over de totstandkoming van voordracht van drie kandidaten voor een vacature in de Hoge Raad.

Ter toelichting van de aanbevelingen voor de rechtsprekende macht, is het volgende relevant.

- Vanwege de onafhankelijkheid van de rechtspraak hecht de staatscommissie veel belang aan de registratieplicht van nevenfuncties van rechters, de regelmatige controle, en handhaving daarvan.
- Het is eveneens cruciaal om een wettelijke regeling op te stellen die randvoorwaarden bevat voor de openbaarheid van (financiële) belangen van rechters. Deze regeling moet (financiële) belangenconflicten van rechters helpen voorkomen.
- Het is daarnaast noodzakelijk dat de burger inzicht kan krijgen in de procedures voor benoemingen en de regels over toelaatbaarheid van nevenfuncties. Informatie hierover moet toegankelijk en makkelijk te vinden zijn op publieke websites.
- Essentieel is verder de uitbreiding van het verbod voor rechters om lid te zijn van een landelijk vertegenwoordigend orgaan: zij mogen ook geen lid zijn van ándere vertegenwoordigende organen. Deze verbodsuitbreiding draagt bij aan de spreiding van de macht.
- Het rechter-plaatsvervangerschap zorgt voor een frisse blik in een statische organisatie. Maar het kan ook wringen met het uitgangspunt van machtenscheiding en is soms moeilijk aan burgers uit te leggen. Aan de benoeming en inzet van rechters-plaatsvervanger dienen striktere wettelijke en praktische voorwaarden te worden verbonden. Zo moet het rechter-plaatsvervangerschap als nevenfunctie onmogelijk worden als het botst met de uitoefening van de hoofdfunctie. Verschillende hoofdfuncties vergen daarbij een nadere afweging. Zo dienen advocaten geen plaatsvervanger meer te zijn, ook niet buiten het eigen arrondissement. Voor wetenschappers en medewerkers van andere staatsmachten is ook alertheid geboden. Van hen wordt namelijk een kritische en reflecterende houding verwacht, ook ten opzichte van de rechtspraak. Dit zou moeilijker kunnen worden als zij zelf onderdeel uitmaken van de rechtsprekende macht, zeker als zij dit zijn op een rechtsterrein dat zij vanuit hun hoofdfunctie kritisch of zelfs vooringenomen kunnen beschouwen.

[134] Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 216.
[135] *Stcrt.* 2023, 3777, p. 7.
[136] Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 216; zie verder over de benoemingsprocedure van leden van de Hoge Raad: Bovend'Eert 2024 en Boogaard & Uzman (online).
[137] Venetiëcommissie 2023, p. 6-7.
[138] Stcrt. 2023, 3777, p. 3-4.
[139] *Kamerstukken I* 2020/21, 34871, J en *Kamerstukkken II* 2023/24, 34340, nr. 22.

4.3.2 **Voorstel 2:** versterk het rechtsstatelijk kompas binnen alle onderdelen van de overheid.

2A Versterk en veranker het rechtsstatelijk kompas van medewerkers bij de overheid.

De staatscommissie beveelt overheidsorganisaties aan om het rechtsstatelijk kompas van hun medewerkers te versterken en verankeren. Ze adviseert hiervoor drie manieren:

1. Jaarlijkse trainingen waarin de medewerkers leren over hun rol in de rechtsstaat en het burgerperspectief. (Dit is ook een aanbeveling van het burgerpanel.)
2. Frequente reflecties op dilemma's uit de eigen praktijk – vaker dan nu gebeurt.
3. Contact van leidinggevenden met de burger voor wie de organisatie zich inzet.

Toelichting

Ter inspiratie voor de jaarlijkse trainingen van medewerkers heeft het burgerpanel een training (*toolkit*) ontwikkeld om de menselijkheid terug te brengen in het systeem.[140]

Tijdens de frequente reflectie op dilemma's uit de eigen praktijk zou het kunnen gaan over vragen als: wat hebben we van elkaar nodig om de belofte van de rechtsstaat mogelijk te maken? Waar vinden bestuurders, topambtenaren en medewerkers elkaar en waar schuurt het? Hoe kan de overheidsmedewerker loyaal zijn aan de politiek en tegelijk de belofte van de rechtsstaat in zijn werk laten doorklinken?[141] Morijn ziet binnen deze reflecties nadrukkelijk een rol voor juristen bij de overheid.[142]

Specifiek voor leidinggevenden geldt dat ze zelf (meestal) geen contact met de burger hebben. Tegelijkertijd nemen ze wel beslissingen die van invloed zijn op de dienstverlening aan de burger. Het risico bestaat dat bij hen het burgerperspectief buiten beeld raakt. Daarom beveelt de staatscommissie alle leidinggevenden aan om ook in contact te treden met de burger voor wie hun organisatie zich inzet.

2B Versterk de rol van de rechtsstaat in de werving, selectie en training van topambtenaren.

De staatscommissie adviseert iedere overheidsorganisatie om de werving, selectie en training van topambtenaren[143] te versterken:

1. Zorg dat topambtenaren rechtsstatelijk leiderschap tonen. En dat ze, door de rechtsstaat voor te leven, bijdragen aan de verspreiding en verankering van een rechtsstatelijke cultuur binnen de overheid.
2. Maak rechtsstatelijk besef onderdeel van de functievereisten en geef dit ook een belangrijke plaats in de werving en selectie.
3. Laat het rechtsstatelijk besef van topambtenaren een belangrijk aandachtspunt zijn in de werving en selectie van topambtenaren – naast vaktechnische kennis, strategisch talent en managementervaring.
4. Zorg dat topambtenaren door middel van trainingen en intervisies leren om vanuit het perspectief van de burger naar de rechtsstaat te kijken.
5. Voor de Rijksdienst: geef een vernieuwde Algemene Bestuursdienst (ABD) in de praktijk een sterkere positie bij de werving van topambtenaren. Politieke of persoonlijke motieven mogen geen rol spelen bij de benoeming van topambtenaren.

Toelichting

Idealiter vormen topambtenaren en leidinggevenden binnen rijk, gemeenten en andere overheidsorganisaties de voorhoede van de rechtsstaat. In dat ideale plaatje dienen zij het bestuur dat op dat moment leiding geeft. Maar ze dienen bovenal de burger: zij geven namens hen altijd voorrang aan de beginselen van de rechtsstaat boven de wensen van het bestuur. Ook zouden topambtenaren en leidinggevenden een speciale rol moeten spelen binnen hun overheidsorganisaties. In die rol maken ze dan gebruik van hun positie om de rechtsstaat intern uit te dragen en medewerkers de principes van de rechtsstaat te laten volgen. Zo dragen zij bij aan een bestuurscultuur waarin iedereen alert is op de rechtsstaat. Uiteraard moeten zij hiervoor wel adequaat worden toegerust: met de juiste kennis, vaardigheden en financiële middelen.

[140] Verslag burgerpanel (bijlage 1): Aanbeveling spanning tussen willekeur en maatwerk – menselijkheid in rechtvaardigheid: "Burgers willen op maat geholpen worden met hun problemen door de persoon die op dat moment tegenover hen zit. Tegelijkertijd mag op maat en menselijk helpen geen willekeur worden. Dit vraagt veel van ambtenaren. Daarom heeft het burgerpanel op een rijtje gezet wat belangrijk is voor het opzetten van een training of toolkit, en welke onderwerpen in de training aan bod moeten komen." Zie Algemene Rekenkamer 2024.
[141] ROB 2020.
[142] Morijn 2020, p. 38: "(...) there are also many lawyers without commitment to a duty of ensuring legal compliance".
[143] Hieronder verstaat de staatscommissie ook bestuurders van zelfstandige bestuursorganen.

De werkelijkheid sluit nog niet aan bij dit ideale plaatje. Dat komt onder meer omdat het bedrijfsmatige denken zich de afgelopen jaren stevig binnen de overheid heeft genesteld. Hierdoor lijkt de notie van de rechtsstaat naar de marges geduwd. Het 'uit de wind houden' van de bestuurder heeft prioriteit gekregen boven het naleven van de principes van de rechtsstaat – en dus ook boven de weging en articulering van botsende maatschappelijke belangen die bij die naleving komt kijken. Het is daarom dat de staatscommissie voorstel 2b heeft ontwikkeld voor *alle* overheidsorganisaties.

Specifiek voor het Rijk geldt het volgende. In het evaluatierapport van de Algemene Bestuursdienst (ABD) uit 2020[144] stond dat de ABD zich sterk op '*management development*' had toegelegd – en daarmee op de persoonlijke ontwikkeling van de topambtenaar en leidinggevende. De aandacht ging daarbij echter naar generieke competenties, niet naar de ontwikkeling en bevordering van het rechtsstatelijk besef. Zelfs als de ABD meer aandacht had gehad voor dit rechtsstatelijk besef, had dat bij de selectie van topambtenaren en leidinggevenden waarschijnlijk weinig uitgemaakt. In het rapport van de visitatiecommissie uit 2023[145] staat namelijk dat de ABD zich weliswaar professioneel ontwikkeld heeft, maar dat haar positie binnen het politiek-bestuurlijk bestel nog steeds te diffuus is. Een in het oog springend probleem is volgens de visitatiecommissie dat het advies en het voorwerk van de ABD lang niet altijd de doorslag geven bij de plaatsing van topambtenaren: de keuze wordt vooral gemaakt door de 'vacaturehouder' (bij het betrokken ministerie). Die keus valt meestal op de 'veilige kandidaat'. En voor het rechtsstatelijke aspect ontbreekt hierbij alle aandacht.

De staatscommissie meent dat de ABD twee vernieuwingen nodig heeft:
- Ze moet meer aandacht hebben voor het rechtsstatelijk aspect in de werving, selectie en training (ontwikkeling) van topambtenaren en leidinggevenden.
- De positie van de ABD in het wervings- en selectieproces moet sterker worden.

De staatscommissie beveelt aan om bij de werving en training van topambtenaren en leidinggevenden in te zetten op kennis en vaardigheden die nodig zijn voor rechtsstatelijk leiderschap. Bij de toegang tot de ABD en in niet-vrijblijvende permanente opleidingen moet in elk geval aandacht zijn voor de vertaling van de rechtsstatelijke beginselen naar de praktijk. De staatscommissie adviseert de ABD om rechtsstatelijk leiderschap op te nemen in het vernieuwde curriculum. Op die manier wordt het voor iedere topambtenaar en leidinggevende heel concreet hoe de rechtsstaat terugkomt in diens dagelijkse praktijk.

Zij zullen de rechtsstaat dan niet meer ervaren als een lastig te hanteren begrip. De staatscommissie roept het informele overleg van de secretarissen-generaal (SGO) op om een voortrekkersrol te nemen bij het uitdragen van rechtsstatelijk leiderschap binnen de Rijksdienst.

4.3.3 **Voorstel 3:** geef uitvoeringsorganisaties de mogelijkheid een rode kaart te trekken.

3 Versterk de positie van de uitvoering.

Binnen het waarmaken van de belofte van de rechtsstaat speelt de overheid een sleutelrol. Om deze sleutelrol te kunnen spelen, moet bij de besluitvorming over (nieuwe) taken, de uitvoerbaarheid van deze taken voldoende gewicht krijgen. Dit is op dit moment niet altijd het geval (zie vorige paragraaf). Om dit te veranderen, doet de staatscommissie de volgende voorstellen:

1. Onderhoud als parlement zelf de relatie met uitvoeringsorganisaties. En zorg dat Kamerleden direct contact onderhouden met medewerkers van die organisaties.
2. Geef uitvoeringsorganisaties rechtstreeks toegang tot het parlement. Laat hen daar feitelijke informatie delen en de Tweede Kamer uitleg geven over knelpunten.
3. Toon als parlement gestructureerd aandacht voor de knelpunten van de uitvoering en voor de mogelijkheden om deze knelpunten op te lossen.
   a. Controleer daarbij of departementen en uitvoeringsorganisaties de uitvoerbaarheid en het burgerperspectief goed hebben getoetst.
   b. Maak van de volgende vraag een standaardonderdeel van de controlerende taak: 'Zijn er voldoende financiële en personele middelen beschikbaar voor een mensvriendelijke uitvoering?'
4. Stel via het jaarlijkse overleg over de conceptbegrotingen het burgerperspectief op de rechtsstaat aan de orde.
   a. Besteed daarbij aandacht aan het niet-gebruik van regelingen voor inkomensondersteuning.
   b. Besteed ook aandacht aan de balans tussen enerzijds het budget en anderzijds de taken die uitvoeringsorganisaties moeten uitvoeren.
   c. Controleer of de beloning van medewerkers met burgercontact toereikend is.
5. Geef uitvoeringsorganisaties als *ultimum remedium* de mogelijkheid een rode kaart te trekken bij beleid of regelgeving. Zij kunnen die kaart trekken wanneer dat beleid of die regelgeving onuitvoerbaar en/of onrechtsstatelijk is, en burgers in een kwetsbare positie erdoor in de knel komen.

[144] USBO 2021.
[145] Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst 2023.

Toelichting

Deze voorstellen zijn gebaseerd op eerder verschenen rapporten, brieven die de staatscommissie heeft gekregen en gesprekken die zij heeft gevoerd. In al deze bronnen komt terug dat de uitvoering een gelijkwaardigere positie moet hebben ten opzichte van de beleidsmakers. Een stevigere positie ten opzichte van het 'moederministerie' kan een uitvoeringsorganisatie de mogelijkheid geven om betere tegenspraak te leveren. Dat is belangrijk voor de balans van machten.

Bij een gelijkwaardigere positie van uitvoeringsorganisaties past ook meer directe uitleg van uitvoeringsorganisaties aan de Tweede Kamer – in het bijzonder over knelpunten en verbetermogelijkheden.[146] Daardoor kan de Tweede Kamer effectiever opereren en voelt de wetgevende macht meer druk om de problemen van uitvoeringsorganisaties de noodzakelijke aandacht te geven.

De Tweede Kamer kan de beslissing om deze organisaties direct uitleg te laten geven onderbouwen met artikel 68 van de Grondwet: daarin staat dat het parlement recht heeft op directe informatie van onder andere uitvoeringsorganisaties. Zo'n pragmatische post-oekaze-Kok benadering is mogelijk op basis van afspraken met de verantwoordelijke minister. Overigens kan de Tweede Kamer ook op andere manieren proactief informatie verwerven (over de uitvoering van beleid). Zij mag hiervoor bijvoorbeeld beknopte parlementaire onderzoeken en enquêtes opzetten.

De staatscommissie adviseert de Tweede Kamer om haar controlerende functie steviger in te vullen. En wel door bij jaarlijkse behandeling van conceptbegrotingswetten scherper toe te zien op de rechtsstatelijke aspecten voor de voorliggende conceptbegroting. Dat moet ze in het bijzonder doen als er in deze conceptbegroting budgetten staan voor regelingen (voor burgers) of voor publieke taakuitvoering. Bij de budgetten voor regelingen voor burgers dient ze aandacht te hebben voor het niet-gebruik van deze regelingen. En bij de budgetten voor publieke taakuitvoering moet de Tweede Kamer indringend verifiëren of deze budgetten in balans zijn met de gestelde ambities, opgelegde taken en principes van de rechtsstaat.[147]

Het pleidooi voor een gelijkwaardigere positie van uitvoeringsorganisaties betekent ook iets voor de omgang met personeel – inclusief beloning. Het lijkt soms alsof ambtenaren beter betaald krijgen, naarmate ze minder contact met de burger hebben. Dit is de omgekeerde wereld. De staatscommissie adviseert daarom om een hogere inschaling van functies waarin besluiten vallen die voor burgers ingrijpend (kunnen) zijn en/of waarin het contact plaatsvindt tussen burger en overheid. Deze functies moeten qua inschaling vergelijkbaar worden met die van beleidsmedewerkers bij ministeries. De medewerkers die ze bekleden, moeten bovendien 'ruimte voor denken' krijgen – zowel in hun werk als in opleidingen. Dit vraagt investering in frontlijnmedewerkers, en het ontwikkelen en behoud van expertise. Beide voorwaarden vereisen (financiële) investeringen.

Van leidinggevenden in uitvoeringorganisaties mag worden verwacht dat zij beleidsmakers waar nodig tegenspraak bieden. Bijvoorbeeld als een regeling niet voldoet aan rechtsstatelijke eisen of aan criteria van compleetheid en consistentie. En zeker als de burger hiervan het kind van de rekening dreigt te worden. Het kan uitvoeringsorganisaties helpen als zij in zulke gevallen – als *ultimum remedium* – een rode kaart kunnen trekken. Daarmee zenden ze de regeling dan terug naar de beleidsmakers. Er moeten nog criteria komen voor wanneer uitvoeringsorganisaties precies zo'n 'terugzendprocedure' in gang mogen zetten. En voor hoe de beleidsmakers daar dan op dienen te reageren.

4.3.4 **Voorstel 4:** verbeter het contact met de burger. Want in een rechtsstaat hebben burgers recht op begrijpelijke communicatie en adequate informatie. Maak bij nieuwe regelingen en wetgeving volop gebruik van ervaringskennis.

4

Verbeter het contact met de burger: in een rechtsstaat hebben burgers recht op begrijpelijke communicatie en adequate informatie. Maak bij nieuw beleid volop gebruik van ervaringskennis.

[146] Zie o.a. het Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021, p. 113, 151 en 154 en Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten 2012, p. 65.

[147] Algemene Rekenkamer, Bezuinigingen op uitvoeringsorganisaties, 24 januari 2013, p. 8.

De staatscommissie kan geen blauwdruk geven voor de manier waarop overheidsorganisaties invulling moeten geven aan hun contact met de burger. Dit ligt ook voor de hand: hoe het contact met de burger eruitziet en aan welke voorwaarden het moet voldoen, hangt van veel factoren af en kan per uitvoeringsorganisatie of gemeente verschillen. In het algemeen beveelt de staatscommissie daarom aan de volgende voorstellen over te nemen:

1. Concretiseer hoe de organisatie invulling geeft aan de zorgplicht van artikel 2.1 van de Algemene wet bestuursrecht:[148]
   a. Besteed het contact met de burger niet uit.
   b. Zorg voor begrijpelijke taal in het contact (inclusief de communicatie) met burgers.
   c. Gebruik een uniforme opzet voor brieven en e-mails. (Dit is ook een aanbeveling van het burgerpanel.)[149]
   d. Heb als overheid oog voor burgers als onderdeel van hun wijk en collectieve verbanden. Werk samen met sleutelfiguren als aanspreekpunt voor initiatieven en maatschappelijke organisaties. (Dit is ook een aanbeveling van het burgerpanel.)[150]
2. Zoek burgers actief op om het niet-gebruik van regelingen terug te dringen.
3. Open in buurten en wijken of in het gemeentehuis laagdrempelige ontvangstruimten waar burgers terechtkunnen met hun vragen, zoals een (huis)kamer in elk gemeentehuis. (Dit is ook een aanbeveling van het burgerpanel.)
4. Zorg dat gekwalificeerde medewerkers met ervaring als aanspreekpunt dienen voor de burger. Dit moeten mensen zijn die hun organisatie kennen en burgers goed kunnen doorverwijzen. Schaal dit soort functies met direct burgercontact voldoende hoog in. En werf, selecteer en train medewerkers met direct burgercontact op luisterend en empathisch vermogen. [151]

Toelichting

Bovenstaande vijf voorstellen baseert de staatscommissie op haar onderzoek naar de wensen van burgers in hun contact met de overheid. Daaruit komt steeds naar voren dat mensen hechten aan een overheid die hen met kennis van zaken op weg helpt. En met wie het contact toegankelijk en overzichtelijk is.

Het is daarbij belangrijk dat overheidsorganisaties dit contact niet uitbesteden. Vooral in het sociaal domein gebeurt dit veel. Veel gemeenten hebben bijvoorbeeld ondersteuning ingekocht die zij burgers leveren vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).[152] Het leidt ertoe dat de overheidsorganisatie zelf geen ervaring opdoet met burgercontact en afhankelijk is van aanbieders die via een aanbestedingsprocedure zijn geselecteerd.

Burgers opperen vaak het idee van één loket voor alle vragen aan de overheid, in plaats van de huidige verschillende loketten.[153] Uit de tweede flitspeiling van de staatscommissie blijkt bijvoorbeeld dat burgers van dat idee het meest enthousiast worden. Ook blijkt hieruit dat zij hechten aan fysieke locaties.[154] De aanbevelingen van het burgerpanel geven een vergelijkbaar beeld. Tegelijkertijd onderkent de staatscommissie de waarschuwingen uit de praktijk dat het niet te doen is om in elke gemeente één fysiek loket te creëren met voldoende kennis voor alle vragen over elke vorm van beleidsuitvoering. Dit heeft onder meer te maken met vergrijzing en krapte op de arbeidsmarkt: het is al lastig om voldoende mensen te vinden, laat staan voldoende mensen met al die kennis.

[148] Artikel 2:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht: Een bestuursorgaan draagt zorg voor passende ondersteuning bij het verkeer met dat bestuursorgaan.

[149] Verslag burgerpanel (bijlage 1): Aanbeveling *Begrijpelijke taal – uniforme opzet van brieven en e-mails*: "*Gevolgen van 'niet goed begrijpen' zoals boetes, terugbetalingen, niet weten wat er van je verwacht wordt/ wat je kunt ondernemen, heeft allerlei kwalijke, onnodige gevolgen. Naast de stress voor de burger (en erger), willen we ook dat het voor ambtenaren prettiger werken is. Effectievere communicatie levert een snellere afwikkeling, prettigere relaties/ contacten op en daarmee ook werkplezier.' Daarom: Op landelijk niveau een vaste structuur voor standaardbrieven (inclusief e-mails) vastleggen met vaste blokken.*"

[150] Verslag burgerpanel (bijlage 1): Aanbeveling *Contact met de overheid, burgerparticipatie – sleutelfiguren*: "*Burgers willen gehoord worden. Daarom willen we in elke gemeente een 'loket' voor sleutelfiguren realiseren. Daaraan gekoppeld een databank van/voor sleutelfiguren die bekend wordt gemaakt via sociale lokale media. Op die manier kan en zal relevante informatie gevonden en gedeeld worden. De sleutelfiguur is het aanspreekpunt voor een of meer initiatieven.*" Sleutelfiguren zijn maatschappelijk betrokken mensen met toegang tot informele netwerken en gemeenschappen en contact hebben met de (lokale) overheid. Met sleutelfiguren kunnen moeilijk te bereiken doelgroepen worden benaderd. De staatscommissie heeft bij de organisatie van de locatiegesprekken gemerkt hoe lastig het is voor veel gemeenten om de 'stille stemmen' te bereiken. De gemeente Utrecht werkt met een netwerk van sleutelpersonen om toegankelijke en juiste informatie te krijgen bij verschillende groepen inwoners. Dat netwerk valt ook in te zetten om burgers te wijzen op regelingen voor inkomensondersteuning, om informatie op te halen bij individuele burgers en om te achterhalen wat er speelt in bepaalde gemeenschappen.

[151] Deze aanbevelingen zijn verder uitgewerkt in het advies van het burgerpanel (bijlage 1).

[152] Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 2024. Overheidstaken die uitbesteed worden kunnen ook op andere terreinen problematische gevolgen hebben. Zie ook de brief van Quené aan de Staatscommissie rechtsstaat.

[153] Kantar 2019.

[154] Resultaten uit de tweede flitspeiling. (De resultaten van de eerste en tweede flitspeiling zijn opgenomen in het achtergronddocument dat behoort tot dit rapport.)

De staatscommissie vindt het belangrijk dat de overheid geen beloftes doet die zij niet kan waarmaken. Ze adviseert de overheid om een realistische vorm te bedenken die burgers echt verder helpt. Daarvoor is nodig dat het ervaren medewerkers zijn, die gemakkelijk de in huis aanwezige kennis kunnen vinden en overdragen. De staatscommissie beveelt aan om laagdrempelige ontvangstruimten te openen in elk gemeentehuis waar burgers zich welkom voelen, zoals aanbevolen door het burgerpanel.[155]

De staatscommissie roept iedere overheidsorganisatie op om te onderzoeken hoe zij een realistische vorm voor één fysieke loket waar kan maken.[156] Daarbij zijn er genoeg inspirerende voorbeelden. Neem de balie die Waternet elke werkdag opent tussen 13.30 en 15.30 uur: burgers kunnen daar langskomen en hulp krijgen van een medewerker van de klantenservice. Het gaat dan bijvoorbeeld om mensen die digibeet of laaggeletterd zijn, die geen toegang hebben tot internet of die vanwege onvoldoende beltegoed de klantenservice niet kunnen bellen.

De complexiteit en onvoorspelbaarheid van beleid, bureaucratie en regelgeving leidt onvermijdelijk tot het niet-gebruik van inkomensondersteuning. Daarom vindt de staatscommissie het belangrijk dat de overheid die complexiteit en onvoorspelbaarheid te lijf gaat.[157] Zo neemt ze angst weg bij burgers en kan ze hun vertrouwen in de overheid herstellen. Terwijl zij deze strijd voert, moet ze zich inspannen om rechthebbenden gebruik te laten maken van de bestaande regelingen. Want die burgers hebben recht op een bestaansminimum – en dat minimum hebben ze vaak niet als ze deze regelingen links laten liggen. Het niet-gebruik van inkomensondersteuning ondermijnt de verwezenlijking van sociale grondrechten, het gelijkheidsbeginsel en de mogelijkheid voor burgers om mee te doen in de rechtsstaat. Publieke dienstverleners proberen het niet-gebruik al terug te dringen. Zo zet het UWV in op proactieve dienstverlening en een verkenning van de mogelijkheden om de Toeslagenwet te vereenvoudigen, zodat meer mensen deze wet gebruiken.[158]

Vaak mogen burgers diverse regelingen gebruiken voor inkomensondersteuning. En dikwijls zijn die regelingen bij verschillende organisaties ondergebracht. Om ervoor te zorgen dat burgers profiteren van alle regelingen waar zij recht op hebben, is er samenwerking nodig tussen die organisaties. Zij moeten ervoor zorgen dat de regelingen goed samenlopen. Daarom onderstreept de staatscommissie het belang van de pilot rond proactieve dienstverlening richting de burger, uitgevoerd door de gemeenten Amsterdam, Utrecht, Enschede en de samenwerkende gemeenten van Werksaam West-Friesland. In deze pilot is er voor de burger een fysiek loket met toegang tot een netwerk van uitvoeringsorganisaties (CAK, Centraal Justitieel Incassobureau, Schuldenloket Rijk, DUO, IND, Belastingdienst, Toeslagen, Sociale Verzekeringsbank, UWV).

4.3.5 **Voorstel 5:** schaf het toetsingsverbod van wetgeving aan de Grondwet af.

5 Grondwetgever: Schaf het toetsingsverbod van wetgeving aan de Grondwet af.

In het huidige wetgevingsproces hebben verschillende actoren de gelegenheid om wetsvoorstellen te toetsen op grondwettigheid en uitvoerbaarheid, voordat ze daadwerkelijk wetten worden. Daarbij wordt dan met name de rol van de Eerste Kamer genoemd. Het is echter de vraag of die toetsing wel uit de verf komt, ook omdat de politieke kleuring van de werkzaamheden in de Eerste Kamer de afgelopen decennia eerder is toe- dan afgenomen.[159]

[155] Verslag burgerpanel (bijlage 1): Aanbeveling Maak een (huis)kamer in elk gemeentehuis: “Maak een nieuwe inloop- of huiskamer in elk gemeentehuis waar burgers zich welkom voelen. Een kamer bij de ingang van elk gemeentehuis, om de muur tussen inwoners en gemeente te laten zakken. Waar iedereen binnen kan lopen die te maken heeft met aanvragen bij de gemeente, maar waar ook ambtenaren, ervaringsdeskundigen en betrokken burgers zijn.”
[156] ABDTOPConsult 2020, p. 43.
[157] Significant APE 2023, p. 21. Zie ook de aangehaalde onderzoeken in de synthesestudie, waaronder WRR 2017 en Nationale Ombudsman, Met te weinig genoegen nemen. Een onderzoek naar het niet benutten van inkomensvoorzieningen door ouderen in een financieel kwetsbare positie, Nationale Ombudsman 2022/111. Zie ook het verslag van de tweede internetconsultatie, waar de wetgeving van het sociale domein en het toeslagenstelsel het meest genoemd werden op de vraag welke wetgeving het eerst versoepeld zou moeten worden (De openbare reacties en het consultatieverslag van de tweede internetconsultatie zijn te raadplegen via internetconsultatie.nl/ staatscommissie_rechtsstaat).
[158] Kamerstukken II 2023/2024, 26448 nr. 733.
[159] Zie in breder verband hierover ook de brief van Engels aan de Staatscommissie rechtsstaat.

Rechters mogen wetten op dit moment niet formeel toetsen aan de Grondwet. Dat is een staatsrechtelijke bijzonderheid in de verhouding tussen de staatsmachten. En het is een verbod dat wat de staatscommissie betreft opgeheven mag worden. Zij verwacht dat afschaffing van dit toetsingsverbod ertoe zal leiden dat politici, bestuurders en overheidsmedewerkers de Grondwet meer gewicht zullen geven in hun gedrag en beslissingen. Ze verwacht ook dat dit effect niet alleen ontstaat door allerlei juridische procedures, maar ook preventief werkt. Het einde van het toetsingsverbod vergroot immers de dreiging van een rechterlijke toets. Politici, bestuurders en overheidsmedewerkers zullen willen voorkomen dat zij voor deze toets zakken. Daarmee is de afschaffing een staatsrechtelijke variant van 'vreemde ogen dwingen'. En levert ze een positieve bijdrage aan een gezonde rechtsstatelijke cultuur: één waarin staatsmachten elkaar controleren en de Grondwet gevolgd wordt.[160]

De staatscommissie stelt voor om rechters in staat te stellen om wetten ook te toetsen aan de sociale grondrechten van hoofdstuk 1 van de Grondwet. Daarmee gaat zij verder dan het kabinetsstandpunt (klassieke grondrechten) en de initiatiefnota van Kamerlid Omtzigt (vrijheidsrechten) over de verbetering van constitutionele toetsing.[161] Juist op het terrein van de sociale grondrechten zit een groot deel van de door de staatscommissie geconstateerde knelpunten.

De staatscommissie ziet geen noodzaak om een apart Constitutioneel Hof in te stellen. Toetsing van wetten aan het recht is een kerntaak van alle rechters (net als de toetsing van wetten aan verdragen). Toetsing van wetten aan de Grondwet past binnen deze taak, dus is het niet nodig een afzonderlijk Constitutioneel Hof in het leven te roepen. Dat zou ook tot meer complexiteit leiden in de verhoudingen tussen de staatsmachten en binnen de rechtsprekende macht. En het is juist de bedoeling om de complexiteit binnen de overheid in te dammen.

[160] Venetiëcommissie 2016, par. 39: "The exercise of legislative and executive power should be reviewable for its constitutionality and legality by an independent and impartial judiciary."
[161] *Kamerstukken II* 2023/24, 36410 VII, nr. 105 (brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor rechtsbescherming, 'brief toetsingskader constitutionele toetsing' van 2 april 2024).

4.4 Conclusie

Als de overheid de belofte van de rechtsstaat leidend laat zijn in haar handelen, speelt zij een constructieve rol in het realiseren van die belofte: een samenleving waarin burgers door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op haar macht en waar nodig haar ondersteuning krijgen. Helaas laat de overheid de rechtsstaat nog te vaak onvoldoende leidend zijn. Politici, bestuurders en topambtenaren geven de belofte van de rechtsstaat onvoldoende gewicht in hun gedrag en beslissingen. Ook speelt de rechtsstaat een te kleine rol in de besluitvorming over de financiering en de uitvoerbaarheid van (nieuwe) burgergerichte overheidstaken. En overheidsmedewerkers hanteren de belofte van de rechtsstaat niet als kompas in het directe contact (inclusief communicatie) met de burger.

Dit alles leidt tot een aantasting van de constructieve rol die de overheid moet spelen om de belofte van de rechtsstaat voor burgers in Nederland in te lossen. Het effect van deze aantasting is dat burgers steeds vaker een extra inspanning moeten leveren om de overheid tot actie aan te zetten of te corrigeren. Veel burgers zijn daar prima toe in staat. Maar er is een groep voor wie dit niet geldt. Zij hebben – tijdelijk of permanent – niet de kennis, energie of middelen om voor zichzelf op te komen. Naarmate de rechtsstaat minder leidend is in het overheidshandelen, wordt deze groep burgers in een kwetsbare positie groter. In het licht van deze knelpunten heeft de staatscommissie in dit hoofdstuk diverse voorstellen gedaan om de belofte van de rechtsstaat meer leidend te maken in het handelen van de overheid.

5. Beleid, wetten en uitvoeringspraktijk vereenvoudigen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat een tweede vraagstuk in de rechtsstaat centraal: de ingewikkeldheid van beleid, wetten en uitvoeringspraktijk. Deze ingewikkeldheid is zowel voor burgers als voor medewerkers van uitvoeringsorganisaties een grote hindernis om de belofte van de rechtsstaat waar te maken. De aanpak van dit probleem staat al jaren op de overheidsagenda, maar toch lukt het niet om beleid, wetten en uitvoeringspraktijk te vereenvoudigen. Sterker nog, het stapelen van regelingen lijkt onverminderd door te gaan. Dit is onaanvaardbaar: het tast de bescherming door en tegen de overheid aan, vermindert de invloed van burgers op haar macht en leidt ertoe dat burgers niet de ondersteuning ontvangen waar ze recht op hebben (§ 5.2).

Terecht stellen politici vaak dat er een einde moet komen aan de complexiteit van beleid, wetten en uitvoeringspraktijk. En kondigt men daarbij vereenvoudiging aan. Maar in de praktijk schuwen partijen – vanwege hun politieke doeleinden – ingewikkelde toevoegingen en complexe bepalingen juist niet.

Met deze tegenstrijdige manier van opereren beweegt de politiek zich op een hellend vlak. Ze zegt A, maar doet B. Ze zegt wel vereenvoudiging te willen, maar bemoeilijkt ondertussen de uitvoering, werpt (bewust en onbewust) bureaucratische obstakels op, maakt de toegang tot regelingen nog onbegrijpelijker en ondermijnt daardoor het vertrouwen in de rechtsstaat – vooral bij burgers die voor hun bestaanszekerheid op haar voorzieningen zijn aangewezen.

Het is, zo meent de staatscommissie, van het allergrootste belang dat de regering en het parlement op dit punt bij zichzelf te rade gaan en boter bij de vis gaan doen. Dit vereist de aanpak van het belangrijkste knelpunt voor vereenvoudiging: dat het bij de regering en het parlement aan langjarig commitment ontbreekt om die vereenvoudiging te realiseren. De belofte van de rechtsstaat voor álle burgers krijgt nog onvoldoende gewicht in de concrete besluitvorming van politici om de ingewikkeldheid terug te dringen. Daarnaast slagen uitvoeringsorganisaties er niet in om te voorkomen dat burgers hinder ondervinden van de ingewikkeldheid van beleid, wetten en uitvoering (§ 5.3).

In het licht van deze knelpunten doet de staatscommissie het voorstel om afspraken te maken over regeerperiodes heen en beter aan te sluiten op het doenvermogen van de burger (§ 5.4). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie (§ 5.5).

5.2 Ingewikkeldheid en de rechtsstaat

De maatschappij als geheel is complexer geworden. Hoogleraar Bestuurskunde Paul 't Hart omschrijft het tijdperk van onze samenleving als 'chronische turbulentie'[162]: een sterke toename van de complexiteit en het tempo van maatschappelijke veranderingen. Deze zijn zelfs zo sterk toegenomen dat het aanpassingsvermogen van mensen en organisaties ernstig wordt uitgedaagd. Zowel voor burgers als voor overheden geeft dit problemen. Voor grote groepen leidt de chronische turbulentie tot existentiële onzekerheid, bijvoorbeeld over werk en inkomen, huisvesting, gezondheid en leefomgeving.[163] Voor overheden leidt dit tot toenemende druk, ook omdat ze vanwege hun omvang en gebondenheid aan het recht minder goed in staat zijn zich aan te passen aan de voortdurende veranderingen.[164]

Een deelnemer van het locatiegesprek in Assen wijst erop hoe onlogisch en demotiverend het systeem werkt als je weer aan het werk probeert te komen: *"Niemand kan je helpen om daar goed uit te komen, ook omdat het onduidelijk is hoeveel je mag werken"*.

Dat veel beleid, regelgeving en uitvoering te ingewikkeld is geworden, staat buiten kijf. In de locatiegesprekken gaven veel burgers aan vast te lopen in de onduidelijkheid van regels rond inkomensondersteuning. Zo merkte een deelnemer in Leidschendam-Voorburg op: "*Je moet gestudeerd hebben om te begrijpen wat er gebeurt.*" Via de internetconsultatie noemden mensen vooral de vereenvoudiging van de sociale zekerheid noodzakelijk.[165]

Niet alleen burgers worden geraakt door de ingewikkeldheid van beleid, regelgeving en uitvoering. Soms is regelgeving zo ingewikkeld dat het ook voor uitvoeringsorganisaties moeilijk is om er uitvoering aan te geven.[166] Veel betrokken overheidsmedewerkers overzien het systeem niet. Dit hangt ook samen met de complexe organisatie van de overheid en de realiteit dat 'de' overheid eigenlijk niet bestaat: zij opereert niet als één geheel, maar gefragmenteerd.

162 't Hart 2014, p .19
163 De WRR spreekt van "*clusters van onzekerheden*", die relatief vaker voorkomen bij jongeren en mensen met een relatief lage opleiding en een lager inkomen (WRR 2023). p. 63.
164 Zie bijv. 't Hart 2014. Volgens 't Hart heeft de gemiddelde ambtelijke organisatie te maken met "*een tsunami aan omgevingsdynamiek*" waarvan het einde niet eens meer voorstelbaar is. Hij noemt onder andere agendaturbulentie, electorale en partijpolitieke turbulentie, gezagsturbulentie en temporele turbulentie.
165 De openbare reacties en het consultatieverslag van de tweede internetconsultatie zijn te raadplegen via internetconsultatie.nl/staatscommissie_rechtsstaat.
166 Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021, p. 146.

Zelfs als een burger erin slaagt om voor een bepaalde voorziening met de juiste overheidsmedewerker aan tafel te komen, dan is de kans groot dat ook die niet overziet hoe relevante voorzieningen precies op elkaar inwerken. Laat staan dat de overheidsmedewerker kan inschatten wat een wijziging in die voorziening daadwerkelijk betekent voor het huishoudboekje en de rechtspositie van de burger. Tijdens een locatiegesprek in Enschede vatte een burger dit als volgt samen: "*Ambtenaren in de uitvoering kennen zelf de regels ook niet. Alleen een oude rot in het vak kon mijn probleem oplossen*."

De ingewikkeldheid van beleid, wetten en uitvoeringspraktijk is niet alleen een bureaucratisch probleem of slecht voor de productiviteit van uitvoeringsorganisaties.[167] De complexiteit is een rechtsstatelijk vraagstuk: ze zorgt ervoor dat de belofte van de rechtsstaat voor sommige burgers niet ingelost wordt. Onderstaande twee voorbeelden illustreren dit:

1. **Burgerparticipatie**
   De democratische kant van de rechtsstaat heeft vier lagen (zie hoofdstuk 3.2). De grondidee is dat een burger invloed kan hebben op de overheidsmacht (eerste laag). De uitwerking van deze grondidee is dat burgers moeten kunnen participeren in beleids- en besluitvorming (tweede laag). De uitwerking van dit beginsel bestaat uit wettelijke regelingen (derde laag). Een voorbeeld van een wettelijke regeling is artikel 2.1.3, derde lid, van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Daarin staat dat gemeenten moeten vastleggen hoe zij burgers betrekken bij de uitvoering van de Wmo. Dit betekent volgens het wetsartikel dat burgers (in dit geval 'cliënten' of hun vertegenwoordigers):
   - de gelegenheid krijgen om voorstellen voor het beleid te doen;
   - vroegtijdig de mogelijkheid krijgen om gevraagd en ongevraagd advies uit te brengen bij de besluitvorming over verordeningen en beleidsvoorstellen;
   - ondersteuning krijgen om hun rol effectief te kunnen vervullen;
   - deel kunnen nemen aan periodiek overleg;
   - onderwerpen voor de agenda van dit overleg kunnen aanreiken;
   - de informatie krijgen die nodig is voor een adequate deelname aan dat overleg.

   Als het goed is, handelen politici, bestuurders en overheidsmedewerkers in lijn met deze Wmo-bepaling (de vierde laag van de democratische kant van de rechtsstaat). Dit betekent dat gemeenteraadsleden pas besluiten nemen nadat burgers de mogelijkheid hebben gehad om hun perspectief in te brengen. Of dat overheidsmedewerkers hun de ondersteuning bieden die zij nodig hebben om invloed uit te oefenen.

   De Wmo en de aanpalende regelingen in het sociaal domein zijn echter ook voor gemeenteraadsleden en -medewerkers ingewikkeld. Hierdoor bestaat de kans dat het hen niet lukt om burgers betekenisvol invloed te laten uitoefenen. Zeker in relatief kleine gemeenten is dit een reëel probleem, zelfs als alle betrokken raadsleden en medewerkers van goede wil zijn. Daarmee staat de ingewikkeldheid van wetten en beleid in de weg aan het uitoefenen van invloed op de overheidsmacht.

2. **Inkomensondersteuning**
   Ook de voorwaardenscheppende kant van de rechtsstaat heeft vier lagen (zie paragraaf 3.2). De grondidee is dat de overheid actief omstandigheden schept waaronder burgers gestalte kunnen geven aan hun leven (eerste laag). De uitwerking van deze idee is bijvoorbeeld het recht op bijstand vanuit de overheid voor mensen die niet in hun bestaan kunnen voorzien; dat recht is vastgelegd in artikel 20, derde lid, van de Grondwet (tweede laag). De uitwerking van dit recht bestaat uit fiscale en sociale regelingen voor inkomensondersteuning (derde laag). Overheidsorganisaties voeren deze regelingen uit (vierde laag).

   Door de ingewikkeldheid van de regelingen en de uitvoeringspraktijk zijn er burgers die deze voorzieningen niet gebruiken. Een synthesestudie, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), bevestigt dit.[168] Uit die studie blijkt dat niet-gebruik in de eerste plaats samenhangt met de onzekerheid en onvoorspelbaarheid van een regeling. Daarnaast komt niet-gebruik voort uit slechte samenwerking tussen organisaties, slechte communicatie over een regeling en onduidelijke aanvraagformulieren. Ook de ervaring van vernedering bij een aanvraagproces draagt bij aan het niet-gebruik.[169] Bovendien kan een nauwe link met fraudebestrijding, zoals het toeslagenschandaal heeft laten zien, eraan bijdragen dat mensen de overheid minder vertrouwen en zich twee keer bedenken voor ze een inkomensondersteunende regeling aanvragen.

   Kort gezegd: door de ingewikkeldheid van beleid, regels en uitvoering durven sommige burgers een regeling niet (meer) te gebruiken. Eerdere ervaringen met boetes en terugbetalingen kunnen die terughoudendheid versterken. Zo komt een deel van de burgers onverwachts in de problemen doordat ze een regeling gebruikten waar zij – zonder het te beseffen, zonder dat dit duidelijk voor hen was – geen recht (meer) op hadden. Zoals een deelnemer aan een locatiegesprek opmerkte: "*Als aan het eind van het jaar wordt afgerekend kunnen mensen niks terugbetalen. Mensen in de toeslagen kunnen niet maandelijks iets opzijleggen.*"

[167] Moons &Van Veldhuizen, 'Productiviteitsverschillen tussen publieke uitvoeringsorganisaties toegenomen', *ESB* 108(4823), 20 juli 2023, p. 326.

[168] Significant APE 2023, p. 22.

[169] Significant APE 2023, p. 22 verwijst naar stigmatisering in het aanvraagproces: "*Stigmatisering is het idee of gevoel van een persoon dat andere mensen hem of haar als 'minder' zien. Dit wordt ingegeven door bijvoorbeeld een combinatie van gebrek aan privacy, een vernederende ervaring met lange wachtlijsten, en/of het gevoel dat uitvoerende medewerkers op je neerkijken of vernederend behandelen (…).*".

Deze mensen leven door de ingewikkeldheid van beleid, regels en uitvoering onnodig onder het bestaansminimum. Hun sociale grondrechten worden niet gerealiseerd.

Het niet-gebruik van regelingen heeft overigens ook maatschappelijke gevolgen. Het leidt bijvoorbeeld geregeld tot schuldenproblematiek of hogere gezondheidskosten. Ook kunnen er immateriële kosten zijn, zoals kinderen die in slechtere omstandigheden opgroeien.[170] Zoals in de synthesestudie staat waartoe SZW opdracht gaf: "*Als burgers onbewust en ongewild geen gebruikmaken van regelingen leidt dat tot een ongelijke behandeling van individuele burgers en mogelijk tot sociale ongelijkheid.*"[171] Ook kan de complexiteit van het aanvragen of van de regeling zelf, en/of de angst voor terugvorderingen, het wantrouwen in de overheid versterken.[172]

5.3 Analyse van de knelpunten

De ingewikkeldheid van beleid, wetten en uitvoeringspraktijk tasten de werking van de rechtsstaat aan. Vereenvoudiging is daarom noodzakelijk – hoe eerder hoe beter. Twee knelpunten staan daarbij nu in de weg. In de eerste plaats ontbreekt het aan langjarig commitment om de ingewikkeldheid te verminderen. En daarnaast lukt het de uitvoering niet om te voorkomen dat burgers hinder ondervinden van de ingewikkeldheid.

5.3.1 **Knelpunt 1:** het ontbreekt aan langjarig commitment om de ingewikkeldheid voor de burger te verminderen

De vereenvoudigingsopgave voor beleid, wetten en uitvoeringspraktijk staat al jaren op de agenda. Er zijn tal van rapporten[173] over verschenen en er lopen allerlei initiatieven[174] om de gevolgen van de ingewikkeldheid en versnippering tegen te gaan. Illustratief is de brief die het overleg van secretarissen-generaal recent stuurde naar de politieke partijen in de kabinetsformatie:

"*Inkomensondersteuning veroorzaakt steeds vaker bestaansonzekerheid, in plaats van dat het die verlicht. Het grote aantal regelingen, de ingewikkelde berekeningen en de toekenning van inkomensondersteuning achteraf leiden tot grote onzekerheid, problematische terugvorderingen en niet-gebruik. Het weerhoudt mensen er bovendien van om (meer) te gaan werken, terwijl op de arbeidsmarkt iedereen nodig is. Ons stelsel van inkomensondersteuning is te complex geworden.*"[175]

Eenvoudige wetgeving volstaat niet om een complexe samenleving te reguleren. Tegelijkertijd is het stelsel van wetgeving de afgelopen decennia wel héél erg ingewikkeld geworden. Die mate van ingewikkeldheid lijkt niet nodig. De overheid zelf onderstreept dit en heeft diverse algemene maatregelen getroffen om vereenvoudiging te brengen: van dereguleringspogingen tot operaties om administratieve laten terug te dringen en de kwaliteit van wetgeving te verhogen. Deze maatregelen hebben echter geen of maar zeer beperkt effect. In het bijzonder wetgeving over sociale zekerheid, fiscaliteit en het sociaal domein is onbegrijpelijk complex geworden.

Hoe het komt dat de overheid er maar niet in slaagt om het stelsel van wet- en regelgeving te vereenvoudigen? Doordat het de regering en het parlement ontbreekt aan langjarig commitment om de ingewikkeldheid voor de burger te verminderen. Het lukt ze maar niet om blijvend prioriteit aan dit doel te geven; om structureel te sturen op vereenvoudiging en zo het hele stelsel te verbeteren. Dat mogen zij zich aanrekenen. Wat de overheid wel doet? Ze probeert *delen* van het stelsel te verbeteren. Hiervoor komen ze steeds met nieuwe wetten en regels of aanvullingen op en verfijningen van bestaande wetten en regels. En die maken het stelsel juist complexer. Dat is precies wat er de afgelopen jaren gebeurd is bij de vorming van regeerakkoorden. Het zwaartepunt lag daarin steeds op het doorvoeren van nieuwe voorzieningen, die het stelsel ingewikkelder maakten. De vereenvoudiging van wet- en regelgeving kreeg weinig aandacht.

[170] Significant APE 2023, p. 15.
[171] Significant APE 2023, p. 15.
[172] Significant APE 2023, p. 21.
[173] Staat van de Uitvoering 2022, Werk aan Uitvoering, 'De loketfunctie van de overheid: menselijk en toegankelijk', 7 november 2022, Regisseur loketfunctie BZK, 'Aanpak Programma Inrichten overheidsbrede loketten', Werk aan uitvoering 2023, Regisseur loketfunctie BZK, 'Aanpak Programma Inrichten overheidsbrede loketten (voorheen Programma Loketfunctie/ 1Loket) 2023 t.a.v. actielijnen 1 en 2 uit notitie 'Loketfunctie van de overheid, Werk aan uitvoering 2023, SER, Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktkrapte, SER advies 23/01, Significant APE 2023, Nederlandse Arbeidsinspectie 2023, R. Goen en A. Meuwese, 'Proactief maatwerk. Een inventarisatie van mogelijkheden en knelpunten binnen de uitvoeringspraktijk', Universiteit Leiden 2023, Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde 2023, Commissie Sociaal minimum 2023a, Commissie Sociaal minimum 2023b, Rijksoverheid 2023, *Kamerstukken II* 2023/24, 29362, nr. 347 (Kabinetsbrief, 'Vereenvoudiging inkomensondersteuning voor mensen', van 8 december 2023), Rijksoverheid, 'Bijsturen met het oog op de toekomst. 17e Studiegroep Begrotingsruimte', 2023, *Kamerstukken II* 2023/24, 36410 XV, nr. 65 (kabinetsbrief: Uitkomsten verkenning toekomst kindregelingen), *Kamerstukken II* 2023/24, 31 066, nr. 1340 (kabinetsbrief: Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel), Rijksoverheid, 'Belastingen in maatschappelijk perspectief. Bouwestenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel', 2024, Raad van Volksgezondheid en Samenleving, 'Van overleven naar bloeien', 2024, Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024.
[174] Er is bijvoorbeeld een programma (DG Werk aan Uitvoering) dat werkt aan verbeteringen, een visie loketfunctie 2023 en een Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren. Ook biedt de VNG leertrajecten aan. En de Dienst Publiek en Communicatie richt zich met de 'Aanpak levensgebeurtenissen' op betere communicatie en slimmere dienstverlening rondom levensgebeurtenissen, onder andere door overzicht te geven over wat je moet regelen met de overheid of waar je recht hebt bij levensgebeurtenissen. Verder wordt het Persoonlijk Digitale Regelingenoverzicht ontwikkeld waarmee burgers makkelijker toeslagen kunnen aanvragen en weten waar ze recht op hebben.
[175] Brief van de secretarissen-generaal aan informateur Ronald Plasterk van 12 januari 2024, 4376837 (rijksoverheid.nl).

De afgelopen decennia is de wet- en regelgeving steeds uitgebreider en verfijnder geworden. Dit zijn enkele verklaringen daarvoor:

- **De rol van politieke compromissen**
  Voorstellen voor een beter stelsel van wet- en regelgeving zijn meestal het resultaat van politieke compromissen. Bij zo'n compromis hebben politici, bestuurders en topambtenaren vooral oog voor de politieke haalbaarheid van oplossingen en hoe deze uitpakken in de koopkrachtplaatjes van belangrijke groepen in de samenleving. De werkbaarheid van het stelsel als geheel verdwijnt daarbij uit beeld (zie ook hoofdstuk 4).

- **De uitbreiding van overheidstaken**
  Vergeleken met de tijd vóór de Tweede Wereldoorlog heeft de overheid haar taken flink uitgebreid. Dit is hand in hand gegaan met een uitbreiding en verfijning van wet- en regelgeving. Dat komt mede door de rechtsstatelijke vereisten dat overheidsoptreden op een wettelijke basis moet berusten en dat gelijke gevallen gelijk behandeld dienen te worden.

- **De ontwikkelingen in het internationaal en Europees recht**
  Wetten en regels komen niet alleen van de regering en het parlement op nationaal niveau. Ze komen ook van internationale en Europese overheidsorganen. Nederland heeft zich er via akkoorden aan verplicht deze wetten en regels op te nemen in het eigen stelsel.

- **De inzet van ICT**
  Voor de uitvoering van wetten gebruiken overheidsorganisatie vaak ICT. Deze digitale uitvoering vereist 'vertaling' van de wet naar een computercode en beslisregels. Dit is een proces waarin vaak nog ingrijpende keuzes nodig zijn. En dat vragen oproept over zowel de juistheid van de vertaling als wie deze juistheid garandeert.[176]

- **De afrekencultuur**
  Het politieke debat is vooral gericht op mediagenieke onderwerpen en incidenten, waar politici steevast met ad-hocwetgeving op antwoorden. Zo stapelt nieuw beleid zich snel op; een snelheid die foutjes met zich meebrengt. Om deze foutjes te herstellen komt de politiek razendsnel met nieuwe of verfijnde regels. Relevant hierbij is de 'afrekencultuur' in Nederland: een cultuur waarin mensen elkaars fouten niet tolereren. Dit gebrek aan tolerantie is merkbaar vanuit de politiek richting uitvoeringsorganisaties, maar ook vanuit de samenleving richting de politiek.[177] De complexiteit van wet- en regelgeving is in die zin ook het gevolg van wensen uit de samenleving.

  Het is aan politici en bestuurders om uit te leggen aan burgers wat wel of niet kan (zie hierover ook wat in hoofdstuk 4 staat over rechtsstatelijk leiderschap). En om zelf minder focus te hebben op mediagenieke onderwerpen en incidenten. Ook omdat zij door die focus te weinig aandacht hebben voor fundamentele vragen, waardoor hun beleid onvoldoende aansluit op de samenleving.[178]

- **De berusting**
  In de politiek heerst het gevoel dat we het nu eenmaal moeten doen met het stelsel dat we hebben. Ook door deze berusting blijven grootschalige vernieuwingen of verbeteringen uit, terwijl die juist nodig zijn om het stelsel eenvoudiger te maken. Vereenvoudiging vereist een integrale aanpak van de overheid om bestaande regelingen te vervangen. (Waarbij voorkomen moet worden dat politici terugvallen in de reflex om voor elke mogelijke situatie een uitzondering te creëren. Die neiging is fataal voor vereenvoudiging van wet- en regelgeving.)

Al deze verklaringen ten spijt, blijft het grootste probleem een gebrek aan commitment; een gebrek aan politieke wil om de goed doordachte oplossingen uit talrijke rapporten in de praktijk te brengen. Mogelijk is dit uit angst om afgestraft te worden door de kiezer. Bij vereenvoudiging van inkomensondersteunende voorstellen zullen sommige burgers er bijvoorbeeld onvermijdelijk op achteruit gaan. Het is lastig om het stelsel van wet- en regelgeving te vereenvoudigen als dit mogelijk politieke pijn met zich meebrengt. Of die pijn nu draait om kiezers die er door vereenvoudigde regelgeving op achteruitgaan, om een deelbelang dat minder goed behartigd kan worden of om het feit dat er extra geld nodig is. Het politieke besluit om het stelsel van wet- en regelgeving te vereenvoudigen vergt kortom een rechte rug en standvastigheid. De staatscommissie ziet het parlement en de regering niet snel aan deze eis voldoen. Een grote hervorming lijkt politiek niet binnen handbereik liggen – zelfs niet over vijf of zeven jaar.

[176] Brief van Passchier aan de Staatscommissie rechtsstaat, p. 6.
[177] Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021, p. 133-134.
[178] Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 63 en 447.

5.3.2 **Knelpunt 2:** de uitvoering slaagt er niet in om te voorkomen dat burgers hinder ondervinden van de ingewikkeldheid van beleid, wetten en uitvoering

De ingewikkeldheid van beleid, wetten en uitvoering is iets waaraan te werken valt, maar wat voorlopig zal blijven bestaan. Zelfs als er binnenkort een vereenvoudigingsopgave start die zeer spoedig verloopt, zal dit proces lang duren. Uitvoeringsorganisaties zullen dus hoe dan ook nog een flinke tijd geconfronteerd blijven met ingewikkeldheid. Op dit moment slagen zij er niet in om te voorkomen dat burgers hinder ondervinden van deze ingewikkeldheid.[179] Anders gezegd: de rekening van de ingewikkeldheid komt bij die burgers terecht.[180] Zij moeten zich maar een weg zien te banen door de verschillende wetten en regelingen. Zij moeten extra inspanning leveren om grip te krijgen op de overheid.

Veel burgers kunnen dit gelukkig: zij hebben daar de kennis, energie en/of middelen voor. Maar er is ook een groep die dit vermogen mist. Het is deze groep die in de knel komt. Het gaat daarbij om burgers in een kwetsbare positie. Vaak zijn het mensen die een extra steuntje in de rug nodig hebben, bijvoorbeeld omdat ze ziek of arbeidsongeschikt zijn,[181] kampen met problemen in de thuissituatie of anderszins afhankelijk zijn van de overheid. Zij hebben tijdelijk of permanent niet de kennis, energie of de middelen om met extra hindernissen om te gaan, terwijl de gevolgen groot kunnen zijn als ze een fout maken. "*Eén tikfout en je bent de sjaak*", zei een deelneemster aan het locatiegesprek in Lunteren bijvoorbeeld over de overheidsondersteuning die zij probeerde te regelen voor de zorg haar verstandelijk gehandicapte dochter. Ze moest "*gewoon boekhouden zonder ervoor gestudeerd te hebben*", terwijl de zorg voor haar dochter al zoveel tijd en energie opslokte.

Dat uitvoeringsorganisaties niet weten te voorkomen dat de ingewikkeldheid van beleid, wetten en uitvoering de burger treft, komt vooral op twee manieren naar voren:

- De overheid eist informatie op die zij al heeft en sanctioneert streng op verkeerd aangeleverde informatie. Zelf heeft zij haar informatiehuishouding niet op orde.
- De uitvoering van inkomensregelingen is versnipperd.



"Het heeft uiteindelijk dertig jaar geduurd voordat ik de Nederlandse nationaliteit kreeg."

Batya Brown
Batya kreeg niet de rechtsbescherming die ze nodig had

[179] Zie bijvoorbeeld OCTAS 2024, p. 5.
[180] Zoals is gebeurd in het toeslagenstelsel (Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020, p. 31).
[181] OCTAS 2024, p. 5.

1. De overheid eist informatie op die zij al heeft en sanctioneert streng op verkeerd aangeleverde informatie. Zelf heeft zij haar informatiehuishouding niet op orde

De overheid verwacht van de burger dat de informatie die hij haar geeft juist is. En dat hij veranderingen in zijn leven vlot aan haar doorgeeft. Deze verwachting sluit aan op de 'inlichtingenplicht' in de Participatiewet: de eis aan de burger dat hij de overheid foutloos, volledig en tijdig relevante informatie verschaft.[182] Deze plicht geldt niet alleen bij het aanvragen van een uitkering, maar ook gedurende de periode dat die uitkering wordt verstrekt.

Aangezien veel informatie relevant kan zijn voor de overheid, is het voor de burger niet altijd duidelijk welke informatie hij moet verstrekken. Dit kan grote gevolgen hebben, bijvoorbeeld als hij niet op tijd meldt dat hij geld heeft gekregen van familie of als hij door de verkoop van kleding een klein inkomen heeft gegenereerd. Soms moet hij zijn uitkering dan terugbetalen, terwijl hij zich van geen kwaad bewust was. Via deze wetgeving onderwerpen het parlement en de regering de burger dus aan een stevige controledrang. Deze drang laat wantrouwen zien van de overheid richting de burger. Haar controlerende aanpak is niet vanzelfsprekend, noch het meest effectief. Verhoeven wijst erop dat sterke verzorgingsstaten als Finland en Denemarken in hun beleid en uitvoering hun burgers het meest vertrouwen geven en dat zij zowel het veiligst als het succesvolst zijn.[183]

Terwijl zij veel van burgers eist over de aanlevering van informatie, heeft de overheid zelf haar informatiehuishouding niet op orde.[184] Dit komt mede door jarenlange bezuinigingen, reorganisaties en onvoldoende oog voor het belang van archiveren en administreren.[185] Zo is vaak niet helder over welke informatie overheidsinstanties al beschikken, welke informatie moet worden bewaard of welke juist moet worden vernietigd. Ook is lang niet altijd helder wie de verantwoordelijkheid draagt voor de juistheid en het beheer van gegevens binnen de overheid.[186] Door deze gebreken in

[182] Artikel 17 van de Participatiewet.
[183] Verhoeven 2023, p. 192.
[184] Zuurmond 2023, p. 88-100.
[185] Ongevraagd advies Afdeling advisering van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid, *Kamerstukken II* 2019/20, 35300, nr. 78, p. 34.
[186] Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Een dementerende overheid 2.0*, Den Haag: 2021, p. 4. Zie in dat verband ook: Rijksarchiefinspectie, *Een dementerende overheid? De risico's van digitaal beheer van verantwoordingsinformatie bij de centrale overheid*, Den Haag, 2005, Erfgoedinspectie, *Duurzaam duurt het langst. Digitalisering en duurzame toegankelijkheid van informatie bij de kerndepartementen*, Den Haag: 2013.

"Ik ben geboren in Ethiopië. In 1992 ben ik samen met mijn broertje geadopteerd en kwamen we naar Nederland. In Ethiopië heb ik vreselijke dingen meegemaakt. Eenmaal in Nederland vertoonde ik gedragsproblemen. Mijn adoptiemoeder vroeg om hulp, waarop Jeugdzorg haar adviseerde mij uit huis te laten plaatsen. Ik ben toen voor zes weken uit huis geplaatst. Jeugdzorg oordeelde dat ik niet in staat was om in gezinsverband te wonen. Ik heb vervolgens mijn hele jeugd in instellingen gewoond.

Er gold in die tijd een regel dat je als adoptiekind ten minste een jaar bij het adoptiegezin moet verblijven om de Nederlandse nationaliteit te krijgen. Omdat ik uit huis werd geplaatst, voldeed ik niet meer aan deze voorwaarde. Waar mijn broertje een Nederlands paspoort kreeg, werd ik staatloos. Ik kreeg een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en ik mocht het land niet uit. Het heeft uiteindelijk dertig jaar geduurd voordat ik de Nederlandse nationaliteit kreeg.

In theorie was het simpel: ik zou Nederlander moeten kunnen worden op basis van de adoptiepapieren en de geboorteakte. Maar die akte was inmiddels verjaard. Ik kon ook geen Ethiopisch paspoort aanvragen. Elke keer was er wel iets anders wat niet klopte of wat ik moest regelen. Dertig jaar en ontelbaar veel bezwaarschriften, mails en telefoongesprekken later is het gelukt.

Mijn adoptiemoeder is me altijd blijven steunen. Maar van de staat heb ik niet de bescherming gekregen waar ik recht op had. Er is onvoldoende naar mij omgekeken. Ik had het nodig dat iemand vanuit de breedte naar mijn situatie keek. En om te beginnen had ik nooit uit huis geplaatst moeten worden. Dat was ook nooit de vraag van mijn adoptiemoeder. Zij vertrouwde op het advies dat haar werd gegeven. Er is niet stilgestaan bij de consequenties van de uithuisplaatsing.

Ik heb geleerd om op mijn eigen instinct te vertrouwen en soms het tegenovergestelde te doen van wat je wordt geadviseerd. Ik ben sterker geworden. Mij krijgen ze niet kapot."

de informatiehuishouding komt het functioneren van de overheid in het geding. Ook burgers ondervinden hiervan grote hinder.[187] De overheid kan de belofte van de rechtsstaat pas waarmaken voor burgers in een kwetsbare positie als haar informatiehuishouding op orde is.[188]

De overheid ziet de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in de praktijk vaak als een knelpunt in de uitvoering van haar publieke taken.[189] Maar de verordening zelf is niet het probleem. Het doel van de AVG is om de verwerking van persoonsgegevens van burgers in goede banen te leiden en misbruik ervan te voorkomen. De AVG schrijft voor aan welke zorgvuldigheidsnormen overheidsinstanties moeten voldoen als zij deze gegevens verwerken. Kort gezegd is verwerking toegestaan, mits zij proportioneel is en kan worden herleid tot een taak van algemeen belang of noodzakelijk is om te voldoen aan een wettelijke plicht.[190] Dit is geen ongebruikelijk vereiste. Conform het legaliteitsbeginsel – een van de kernbeginselen van de democratische rechtsstaat – behoort al het overheidshandelen te berusten op een wettelijke grondslag.[191]

De kern van het probleem is dus niet de AVG. Veeleer is het probleem het ontbreken van een wettelijke grondslag op basis waarvan overheidsinstanties persoonsgegevens mogen verzamelen, koppelen en verwerken om te achterhalen welke burgers wat voor soort ondersteuning nodig hebben. Het introduceren van een dergelijke grondslag ligt voor de hand vanwege de introductie van de zorgplicht in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Die plicht houdt in dat een overheidsorganisatie passende ondersteuning aan burgers moet bieden wanneer zij contact met haar hebben. Deze zorgplicht tot proactieve dienstverlening is pas te verwezenlijken als de overheidsorganisatie weet welke burgers wat voor soort ondersteuning nodig hebben, bijvoorbeeld omdat zij niet het doenvermogen hebben om voorzieningen aan te vragen. Het koppelen van bepaalde gegevensbestanden binnen de overheid biedt belangrijke kansen om die informatie te achterhalen. Overheidsorganisaties ervaren echter obstakels in het koppelen van zulke bestanden.

Dit leidt tot een vreemde situatie. Enerzijds is er een Awb-zorgplicht op basis waarvan overheidsorganisaties passende ondersteuning moeten bieden aan burgers in hun contact met de overheid. Anderzijds is er tot dusver geen wettelijke grondslag op basis waarvan overheidsinstanties persoonsgegevens mogen verzamelen, koppelen en verwerken om te achterhalen welke burgers wat voor soort ondersteuning nodig hebben.

Het gebrek aan die wettelijke grondslag belemmert de overheid om het niet-gebruik van regelingen voor bestaanszekerheid terug te dringen. Proactieve dienstverlening vereist zo'n grondslag. De belangrijkste vraag is of die thuishoort in de algemene of in de sectorale wetgeving, niet of ze überhaupt mogelijk is. De wetgever heeft immers al eens een wettelijke grondslag ontwikkeld voor de koppeling van persoonsgegevens – maar dan op het gebied van fraudebestrijding (in onder ander de sociale zekerheid).[192]

De staatscommissie constateert dat de wetgever sinds kort in wetsvoorstellen voor specifieke sectoren aandacht besteedt aan het vraagstuk van proactieve dienstverlening. Denk in dit verband aan het wetsvoorstel aanpak meervoudige problematiek sociaal domein[193] en het wetsvoorstel proactieve dienstverlening SZW.[194] Zij verwerkt de wettelijke grondslag voor gegevenskoppeling dus in sectorale wetgeving.

Het nadeel van deze aanpak is dat de overheid voor iedere wet het wiel opnieuw moet uitvinden. Ook ontstaan er nu allerlei verschillende regimes voor gegevensdeling. Als ze de wettelijke grondslag in algemene wetgeving had verwerkt, waren beide zaken niet het geval geweest. De staatscommissie heeft waardering voor de initiatieven van de overheid, maar constateert tegelijkertijd dat de sectorale benadering bijdraagt aan de ingewikkeldheid van wetgeving voor de burgers en uitvoeringsorganisaties. Daarom is haar advies om de wettelijke grondslag voor gegevensdeling op te nemen in de algemene wetgeving.

187 Een voorbeeld waar de overheid in het kader van de Participatiewet veel van de burger verlangt, maar zelf de informatiehuishouding niet op orde heeft: Rechtbank Rotterdam 9 november 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:10446.
188 Zuurmond 2023, p. 82.
189 Goené & Meuwese 2023, p. 47.
190 Artikel 6, eerste lid, onderdeel c en e, van de AVG.
191 Zie hierover ook: Algemene Rekenkamer, 'Omgang met de AVG in relatie tot uitvoering overheidstaken' van 30 maart 2023.
192 Zie bijvoorbeeld de artikelen 64 en 65 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen De rechtbank Den Haag heeft deze wetgeving inmiddels onverbindend verklaard vanwege strijd met artikel 8 EVRM. Zie: Rechtbank Den Haag 5 februari 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:865.
193 *Kamerstukken II* 2022/23 36295, nrs. 1-3.
194 Op 10 februari 2024 aangeboden voor internetconsultatie.

2. De uitvoering van inkomensregelingen is versnipperd

De uitvoering van regelingen voor inkomensondersteuning is sterk versnipperd. Dat was een belangrijke observatie in het onderzoek van de staatscommissie.[195] Die regelingen richten zich op één probleem van de burger: hij heeft moeite om financieel rond te komen. De overheid 'multi-organiseert' de aanpak van dat ene probleem. Daardoor hebben verschillende uitvoeringsorganisaties elk te maken met een afzonderlijk aspect van het leven van de burger en heeft die burger te maken met heel veel uitvoeringsorganisaties.

Burgers vinden deze versnippering niet prettig: zij hechten juist aan dienstverlening op maat via één loket.[196] Dat geeft ook meteen duidelijkheid over waar ze terechtkunnen. Deelnemers tijdens het locatiegesprek in Beetsterzwaag kaartten aan dat nu niet iedereen weet bij welke uitvoeringsorganisatie hij waarvoor terechtkan: "Mensen weten de weg niet, zoals met de energietoeslag. Je moet weten dat je 'm kunt krijgen en dan moet je 'm nog zelf aanvragen."

Burgers die recht hebben op inkomensondersteuning vanuit de overheid, worden geconfronteerd met een onoverzichtelijke samenloop van regelingen, elk met verschillende rechten en plichten.[197] Een deelnemer aan het locatiegesprek in Assen wijst op de veelheid aan vergoedingen en toeslagen – en op het feit dat dit aanvragen complex maakt: "*Er zijn zoveel potjes en mogelijkheden, maar niemand wijst erop wat er is en waarvan je gebruik mag maken*." Of zoals een andere deelnemer in Leidschendam-Voorburg opmerkte: "*Je moet gestudeerd hebben om te begrijpen wat er gebeurt*."

Ingekaderd door de eigen regelgeving en financiële mogelijkheden kijken de meeste uitvoeringsorganisaties vooral naar de eigen verantwoordelijkheid; hun eigen verplichte aandeel in de ondersteuning van de burger. Zij voelen zich niet verantwoordelijk voor het grotere plaatje, de volledige ondersteuning. Anders gezegd: zij stellen hun eigen perspectief (wat zij moeten en kunnen doen) centraal in de omgang met de burger, niet het perspectief van de burger (wat die nodig heeft).

Uitvoeringsorganisaties met burgercontact werken nog vaak naast elkaar of langs elkaar heen, al zoeken ze elkaar wel meer en meer op, zoals in de Manifestgroep. Waar organisaties samenwerking zoeken voor proactieve dienstverlening richting de burger, lopen zij veelal aan tegen financiële grenzen of de AVG.

De complexiteit van de uitvoering vindt haar oorzaak in het stelsel van sociale zekerheid. Dat stelsel beslaat ten minste 14 wetten en nog eens 16 regelingen en tegemoetkomingen.[198] Het is niet op deze manier begonnen of bedacht, maar is er in de loop der jaren wel toe uitgegroeid. Vanwege allerlei wensen, incidenten, beleidsopvattingen en bezuinigingen is er steeds meer regelgeving bijgekomen. Ook de neiging van de overheid om op telkens kleinere punten aanpassingen te maken heeft geleid tot een stapeling en steeds verder uitdijend complex van regels, voorzieningen en maatregelen. Er bleek steeds weer een aanleiding om bijvoorbeeld de regels tegen fraude aan te scherpen of om een voorziening te treffen voor een specifieke groep. Maar de overheid had geen integrale blik op de impact van beleid en regels op burgers. Die blik ontbreekt nog steeds.

Het stelsel van sociale zekerheid bevat nu verschillende regelingen met elk eigen voorwaarden, rechten en plichten. Ook wanneer in verschillende regelingen ogenschijnlijk dezelfde voorwaarden worden gehanteerd, wordt niet altijd hetzelfde bedoeld. Ook wanneer er ogenschijnlijk overeenkomsten zijn tussen regelingen, blijken die er bij nader inzien vaak toch niet te zijn. Zo staat in veel regelingen het begrip 'inkomen', maar is de definitie in de ene regeling anders dan in de andere.[199] Daar komt bij dat de definities voor 'inkomen' vaak niet aansluiten op de belevingswereld van burgers. Dat maakt de regelingen extra moeilijk te begrijpen. Ondertussen is het inkomensbegrip wel vaak bepalend voor het mogen ontvangen of moeten terugbetalen van een uitkering. De verschillen tussen regelingen zijn versterkt door de decentralisatie van het sociaal domein. Per gemeente kunnen begrippen of voorwaarden nu een andere invulling hebben.

Een regeling in de sociale zekerheid kan ook steeds complexer worden doordat de overheid haar wil toespitsen op een zo specifiek mogelijke doelgroep. Het doel hiervan is om de bijbehorende uitkering zo beperkt, doelmatig en rechtmatig mogelijk uit te keren.[200] Er ontstaat een volgende laag van complexiteit doordat de overheid vervolgens voorwaarden opneemt die bedoeld zijn om de burger te prikkelen om op een bepaalde manier te handelen. Denk aan prikkels om hem weer naar de arbeidsmarkt te bewegen. Als hij vervolgens weer wat geld gaat verdienen, trekt de overheid dit vaak gedeeltelijk van zijn uitkering af. Uit onderzoek onder burgers blijkt dat deze verrekening van bijverdienen – samen met een inkomenstoets, het gebruik van restverdiencapaciteit, het hanteren van voorschotten en het hebben van een complexe levenssituatie – het meest bijdraagt aan hun ervaring van complexiteit.[201]

[195] Brieven van De Kok, Stehouwer en Van den Anker aan de Staatscommissie rechtsstaat.
[196] Kantar 2019, p, 13, 25, 26.
[197] *Kamerstukken II* 2022/23, 29362, nr. 328. (Kabinetsbrief, 'Kabinetsreactie op IBO Vereenvoudiging', juni 2023).
[198] Rijksoverheid 2023, p. 69.
[199] Rijksoverheid 2023, p. 69.
[200] Rijksoverheid 2023, p. 61.
[201] Rijksoverheid 2023, p. 64.

Burgers ervaren meer complexiteit naarmate ze onder meer regelingen vallen. Ze moeten immers de verschillende voorwaarden, rechten en plichten van al die regelingen zien te doorgronden.[202] Terwijl de reden dat ze überhaupt onder een regeling vallen vaak juist is dat ze – al dan niet tijdelijk – verminderd tot zulke doorgronding in staat zijn. Bijvoorbeeld door ingrijpende levensgebeurtenissen. Zo kan het zijn dat ze net een kind hebben gekregen, arbeidsongeschikt zijn geraakt of een ingrijpende echtscheiding meemaken. Het gaat bovendien om een grote groep burgers: ruim de helft van de huishoudens jaarlijks een toeslag. Verder leidt de stapeling aan regelingen ertoe dat mensen moeilijk kunnen overzien waar ze allemaal recht op hebben en wat dit betekent voor hun inkomenspositie. Het wordt lastiger om dit in te schatten (te voorspellen) naarmate de stapeling voortduurt. Hoe problematisch de stapeling van regelingen in de sociale zekerheid is, blijkt onder meer uit het rapport naar aanleiding van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Vereenvoudiging Sociale Zekerheid.[203]

De noodzakelijke vereenvoudiging van inkomensondersteuning staat op het netvlies van het kabinet en uitvoeringsorganisaties. Met het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM) werken zij daar domeinoverstijgend aan. Het kabinet benadrukt het belang van dit programma voor het verbeteren van de bestaanszekerheid en de (arbeids)participatie van mensen.[204] De staatscommissie onderschrijft dit belang: het programma draagt sterk bij aan het verwezenlijken van sociale grondrechten – en daarmee van de belofte van de rechtsstaat – voor een aanzienlijke groep burgers.

De staatscommissie vindt de huidige situatie waarin mensen afhankelijk zijn van talrijke regelingen voor het verzekeren van een bestaansminimum onwenselijk. Burgers moeten deze regelingen veelal actief aanvragen, terwijl het gebruik ervan onzeker is of zelfs riskant door de systematiek van voorschotten en terugvorderingen. Deze onzekerheid voor burgers zet hun vertrouwen in de overheid én het recht onder druk.[205] Gezien het niet-gebruik is het ook nog eens de vraag of in de praktijk de sociale grondrechten worden gerealiseerd voor de burgers voor wie de regeling is bedoeld.

5.4 Voorstellen voor vereenvoudiging van beleid, wetgeving en uitvoeringspraktijk

In het licht van de knelpunten komt de staatscommissie in deze paragraaf tot concrete voorstellen om de belofte van de rechtsstaat te kunnen realiseren, in het bijzonder met betrekking tot de voorwaardenscheppende kant van de rechtsstaat. Deze voorstellen zijn in de eerste plaats gericht op het maken van afspraken over regeerperiodes heen, zodat er langjarig commitment ontstaat om de ingewikkeldheid voor de burger te verminderen. Daarnaast zijn ze gericht op een betere aansluiting op het doenvermogen van burgers, zodat uitvoerende organisaties voorkomen dat burgers te veel hinder ondervinden van de ingewikkeldheid van beleid, wetten en uitvoering.

Hierna krijgen deze voorstellen een korte toelichting en uitwerking.

[202] Rijksoverheid 2023, p. 49.
[203] Rijksoverheid 2023.
[204] *Kamerstukken II* 2023/24, 29362, nr. 347 (Kabinetsbrief, 'Vereenvoudiging inkomensondersteuning voor mensen', van 8 december 2023).
[205] Ministerie van Financiën, 'Eindrapport Toekomst Toeslagenstelsel', februari 2024, rijksoverheid.nl, p. 10 en 21.

Vereenvoudig beleid, wetgeving en uitvoering

6 Geef langdurige politieke prioriteit aan vereenvoudiging van regelingen voor bestaanszekerheid.

- Geef grote en langdurige politieke prioriteit aan vereenvoudiging van voorzieningen voor bestaanszekerheid. (Parlement, Regering)
- Kom binnen een jaar na de vorming van een nieuw kabinet met een beleid- en wetgevingsprogram voor de vereenvoudiging. (Regering)
- Controleer de vereenvoudigingsopgave met inschakeling van de breedte van de parlementaire bevoegdheden. (Parlement)
- Zorg dat de vereenvoudiging spoort met het doenvermogen van de burger. (Parlement, Regering)

7 Regel in algemene wetgeving een grondslag voor gegevensdeling tussen overheidsorganisaties, voor proactief overheidshandelen in het belang van de burger.

(Regering)

Parlement | Regering | Overheidsorganisaties met burgercontact | Rechtspraak

Figuur 3

5.4.1 **Voorstel 6:** geef langdurige politieke prioriteit aan de vereenvoudiging van regelingen voor bestaanszekerheid.

6A Geef grote en langdurige politieke prioriteit aan vereenvoudiging van voorzieningen voor bestaanszekerheid. (Parlement, Regering)

1. Doe dit in elk geval bij de start van elke regeerperiode.
2. Maak afspraken over regeerperiodes heen.
   a. Neem als uitgangspunt de knelpunten van de burger waar de wet- en regelgeving voor inkomensondersteuning samenkomen.
   b. Bepaal welke wettelijke stelsels voor 2030 moeten zijn vereenvoudigd en welke instrumenten voor inkomensondersteuning tegen dat jaar afgeschaft moeten zijn.
3. Waarborg via een ministeriële commissie (met de minister-president als voorzitter) dat de betrokken vakdepartementen en uitvoeringsorganisaties domeinoverstijgend en in strak tempo werken.

Toelichting

Het verminderen van ingewikkeldheid is een grondwettelijke opdracht om het rechtsstatelijk tekort op te heffen. Gebeurt dit niet, dan is er een aanzienlijke groep burgers in onze samenleving voor wie de rechtsstaat niet naar behoren functioneert. Vereenvoudiging van beleid en wetgeving vraagt vooral om politieke keuzes, zoals aanvaarding dat niet iedereen tot achter de komma precies het zijne krijgt en meer zeggenschap van de uitvoering. Tegelijkertijd moet vereenvoudiging er niet toe leiden dat mensen onder het bestaansminimum terechtkomen. Ook zelfbeheersing is essentieel: voorkomen dat na elk incident nieuw beleid of nieuwe regels worden gemaakt. Ondanks de vele onderzoeken en rapporten over de ingewikkeldheid van wet- en regelgeving – waardoor bekend is hoeveel last burgers ervan hebben – is de politiek nog niet de weg ingeslagen van die keuzes en zelfbeheersing.

Het is nodig om de stap te zetten van het onderzoeken van de ingewikkeldheid naar het aanpakken ervan, ook al is dat ploeteren en zullen politici er de schijnwerpers lang niet altijd mee halen.[206] De staatscommissie erkent hoe moeilijk het is om tot die aanpak over te gaan in een politiek versplinterend landschap met een steeds kortere cyclus in Den Haag. Toch is het wezenlijk voor burgers dat de politiek tot een doorbraak komt. De vrijblijvendheid moet ervan af. Om die reden is het ook goed om een deadline te stellen in de nabije toekomst – in het bijzonder het jaar 2030, zoals de staatscommissie voorstelt. Politieke en ambtelijke besluitvaardigheid is vereist, ook als sommige groepen er schijnbaar niet op vooruit gaan. Daarom is het nodig dat er over regeerperiodes heen politieke afspraken gelden. De staatscommissie dringt aan op kamerbrede en langjarige samenwerking van politieke partijen op dit onderwerp, ongeacht of partijen tot de oppositie of coalitie behoren.

De staatscommissie adviseert de politiek om prioriteiten te stellen in de vereenvoudigingsopgave: als ze alle voorstellen gelijktijdig probeert uit te voeren, loopt ze het risico de juiste focus te verliezen en geen resultaat te behalen. Uitgangspunt voor de prioritering moeten de knelpunten zijn voor de burger, in het bijzonder de knelpunten waar regelingen voor inkomensondersteuning samenkomen.
De staatcommissie raadt aan om te beginnen met de afschaffing van het toeslagenstelsel en de vereenvoudiging van de arbeidsongeschiktheidsregelgeving[207], in samenhang met de Participatiewet en Wmo. Ze komt tot dit advies op basis van vele rapporten, gesprekken met burgers en de eerste stappen die al gezet zijn om tot die afschaffing en vereenvoudiging te komen (stappen die dus een vervolg moet krijgen).

De staatscommissie constateert dat het nodig is om bestaande regelingen en hun onderlinge samenhang te vereenvoudigen.
Dit betekent dat de meeste afzonderlijke instrumenten voor inkomensondersteuning moeten worden afgeschaft en het aantal regelingen sterk terug te brengen. En om te zorgen dat de regelingen dié er zijn, ook daadwerkelijk (dus niet slechts in koopkrachtplaatjes) bestaanszekerheid brengen voor burgers.

Naast de inhoudelijke keuze voor vereenvoudiging adviseert de staatscommissie bovendien om in een regeerakkoord af te spreken dat een minister domeinoverstijgende verantwoordelijkheid krijgt voor de vereenvoudiging van wet- en regelgeving voor bestaanszekerheid. Deze minister zou bovendien het mandaat moeten krijgen om voorstellen voor vereenvoudiging aan de ministerraad voor te leggen. In aansluiting op dit advies valt te overwegen om regelingen voor inkomensondersteuning zoveel mogelijk bij één minister onder te brengen.

6B Controleer de vereenvoudigingsopgave met inschakeling van de breedte van de parlementaire bevoegdheden.

1. Geef twee kamerleden-rapporteurs, met breed mandaat van de Kamers (coalitie en oppositie), de verantwoordelijkheid om vanuit het parlement strikt toe te zien op de vereenvoudigingsopgave en zo ook verkokering aan de kant van de Kamer te doorbreken.
    a. Wijzig waar nodig de werkwijze van beide Kamers om rapporteurs hiervoor voldoende mandaat te geven.
2. Stel een aparte themacommissie in voor vereenvoudiging van voorzieningen voor bestaanszekerheid.
3. Wijs de vereenvoudigingsopgave aan als ‘groot project’.[208]
4. Betrek bij de vereenvoudigingskeuzes en het controleren van de voortgang in ruime mate ervaringsdeskundigheid en kennis van de uitvoering.

[206] Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021, p. 69 waar wordt opgemerkt dat de focus ligt op nieuw beleid en niet op vereenvoudiging.
[207] OCTAS 2024, p. 5. Algemene Rekenkamer 2024.
[208] Regeling Grote Projecten (“*De grote projectenprocedure maakt het de [Tweede] Kamer mogelijk bij de daartoe aangewezen projecten tot een meer intensieve en toegesneden controle op dergelijke projecten te komen. Doel van de regeling is te komen tot een weloverwogen besluitvorming over grote projecten en een nauwgezette controle op de uitvoering ervan*” (*Kamerstukken II* 2001/02, 28247, nr. 1, p. 9).

Toelichting
De wetgever stuurt vooralsnog te weinig op stelselniveau en te veel op deelbelangen (zie § 5.3). Daarom is het noodzakelijk om het debat aan te zwengelen over de vraag of en hoe de politiek beter besluiten kan nemen in het algemene belang. Dit debat heeft al een aanzet gekregen. Zo heeft de parlementaire enquêtecommissie Fraude en Dienstverlening in haar rapport politici en media aangemoedigd uit de incidentenreflex te blijven.[209]

Om te voorkomen dat de dagelijkse actualiteit de wetgevende taken van het parlement wegdrukt, zijn er verschillende wijzigingen in het Tweede Kamerwerk mogelijk. Het is aan het parlement zelf om te bepalen of een vragenuurtje zonder camera of een motie-quotum werkbare voorstellen zijn.[210] Voor de staatscommissie staat voorop dat het parlement zijn wetgevende taak opwaardeert ten behoeve van het functioneren van de rechtsstaat. Hiervoor kan het de voorstellen gebruiken uit hoofdstuk 4 van dit rapport, over de versterking van het rechtsstatelijk leiderschap.

De werkgroep Versterking functies Tweede Kamer onder leiding van oud-politicus Kees van der Staaij heeft een werkagenda opgesteld, met onder meer voorstellen voor de versterking van de wetgevende functie en de controlerende functie. Zo beveelt deze werkgroep aan om bij belangrijke wetsvoorstellen meer gebruik te maken van wetgevingsrapporteurs en als Kamercommissies gezamenlijk complexe vraagstukken te verkennen.[211]

De staatscommissie denkt dat ook deze voorstellen de vereenvoudigingsopgave dienen. Ze juicht het toe als er meer aandacht is voor rapporteurschappen en dat de Kamer meer gebruikmaakt van wetgevingsrapporteurs.[212] Zoals de werkgroep terecht opmerkt, zijn rapporteurschappen een belangrijk instrument om meer vanuit gezamenlijkheid te werken. De staatscommissie onderstreept het belang hiervan om tot de domeinoverstijgende aanpak te komen die nodig is voor de vereenvoudigingsopgave.[213]

Inkomensondersteuning is verdeeld over verschillende commissies, vooral gekoppeld aan de verschillende ministeries. Het verdient aanbeveling dat de Kamer het werk ook zo veel mogelijk organiseert langs de lijn van de opgave voor de samenleving. Stel een aparte themacommissie in voor vereenvoudiging van voorzieningen voor bestaanszekerheid.

De staatscommissie adviseert om per Kamer twee rapporteurs te benoemen. Zij moeten de verantwoordelijkheid krijgen om toe te zien op de vereenvoudigingsopgave en – waar deze opgave dat vereist – ook de verkokering binnen de Kamers te doorbreken. De rapporteurs kunnen:
- de Kamers helpen om meer grip te krijgen op het wetgevingsproces;
- onderwerpen aanjagen waaraan het parlement zich heeft gecommitteerd en die belangrijk zijn vanuit burgerperspectief;
- verdieping aanbrengen in de wetgevende taak.

Hiervoor is het wel nodig dat de Kamers manieren vinden om het rapporteurschap gewicht te geven: de rapporteurs moeten een sterke positie hebben en met mandaat kunnen optreden. Binnen het huidige kader is het al mogelijk dat een rapporteur namens een commissie inbreng levert bij de plenaire bespreking van een wetsvoorstel.[214] De staatscommissie moedigt de Kamer aan op deze weg voort te gaan. En om te kijken of en hoe de bevoegdheden van rapporteurs verder ontwikkeld kunnen worden. Wat zou het rapporteurschap nog effectiever maken?[215] De staatscommissie adviseert om de rapporteurschappen in elk geval te verdelen over zowel coalitie- en oppositiepartijen als verschillende commissies, zodat de vereenvoudigingsopgave Kamerbreed wordt gevolgd. Ook moeten de rapporteurs voldoende inhoudelijke ondersteuning van de medewerkers van de Kamer krijgen om hun taak te kunnen vervullen.

De staatscommissie adviseert dat een Kamercommissie het wetgevingsprogram voor de vereenvoudiging aanwijst als 'groot project'.[216] Deze aanwijzing helpt om bij langlopende wetgevingstrajecten en complexe uitvoering de informatiepositie van het parlement te versterken.[217] De verantwoordelijke minister moet frequent monitoringsrapportages verstrekken en de Tweede Kamer heeft het recht op 'terugzenden'.[218] Dit instrument stelt het parlement beter in staat een vinger aan de pols te houden en de zorgvuldigheid van de besluitvorming te waarborgen.

[209] Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024.
[210] Kees Verhoeven, *De Democratie crasht. Politieke onmacht in het digitale tijdperk*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Business Contact 2023, p. 10: "*Van dichtbij heb ik het politieke debat in tien jaar tijd zien polariseren en het Kamerwerk oppervlakkiger zien worden: terwijl het aantal – voor de bühne – ingediende moties fors stijgt, laat de Kamer het inhoudelijk verbeteren van wetsvoorstellen steeds vaker achterwege*."
[211] Werkgroep versterking functies Tweede Kamer 2021, Werkgroep versterking functies Tweede Kamer 2023, en Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021, p. 62.
[212] Werkgroep versterking functies Tweede Kamer 2023, p. 5 en 10.
[213] Voor verdere bespreking hoe een Kamercommissie departementsoverstijgend een vraagstuk in samenhang kan bespreken, zie ook Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021, p. 65.
[214] Werkgroep versterking functies Tweede Kamer 2021, p. 6.
[215] Inspiratie kan worden gezocht bij de rapporteurschappen van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa. Het rapporteurschap van het Europees Parlement acht de staatscommissie minder geschikt, gelet op de trialoog en specifieke onderhandelingsbevoegdheden van dit parlement en diens rapporteurs.
[216] Artikel 7.37 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en Regeling Grote Projecten (*Kamerstukken II* 2005/06, 30351, nr. 3, laatstelijk gewijzigd met *Kamerstukken II* 2020/21, 35911, nr.2)
[217] Zie ook Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021, p. 62.
[218] Artikel 14 van de Regeling Grote Projecten. Zie ook Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten 2012, p. 13.

In hoofdstuk 4 staan verschillende voorstellen genoemd voor een beter contact tussen de Tweede Kamer en uitvoeringsorganisaties. Als het parlement deze voorstellen navolging geeft, verbetert het haar eigen informatiepositie. In de voortgangsrapportage van Werk aan Uitvoering staat dat er de afgelopen jaren meer toenadering is geweest tussen politici, beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties.[219] Die trend moet doorgaan. Kennis van de uitvoeringspraktijk is bijvoorbeeld belangrijk voor de ontwikkeling van beleid. Het parlement moet strikt controleren dat de vereenvoudigingskeuzes hout snijden – niet alleen in het licht van de kennis van de uitvoering, maar ook in dat van ervaringsdeskundigheid, inclusief de ervaringsdeskundigheid van burgers.[220]

6C Kom binnen een jaar na de vorming van een nieuw kabinet met een beleid- en wetgevingsprogram voor de vereenvoudiging.

Toelichting

Het belang van burgers in een kwetsbare positie. De grote hoeveelheid rapporten over de ingewikkeldheid van wet- en regelgeving. En het feit dat de vereenvoudiging traag verloopt – of in elk geval als traag ervaren wordt. Dit alles dwingt tot een nieuwe aanpak van deze vereenvoudiging. De staatscommissie heeft hiervoor de volgende adviezen:

- Kom binnen een jaar na de vorming van een nieuw kabinet met een wetgevingsagenda voor vereenvoudiging. Anders dan tot nog toe vaak het geval is, moet de regering daarbij rekening houden met financieel beslag, overgangsrecht, ICT en internationale normen. (Dit mogen geen restposten zijn van politiek en beleid). Ook moet 'de betrouwbare burger' uitgangspunt zijn bij de totstandkoming van beleid en wetgeving.[221]

- Probeer zo min mogelijk het wiel opnieuw uit te vinden. Bouw bijvoorbeeld voort op de ervaringen van Werk aan Uitvoering en de verschenen rapporten. En start snel met de voorbereiding van concrete voorstellen voor wetgeving. Gebruik hiervoor de resultaten van het programma VIM. Ontwikkel zo een plan met scenario's en verschillende oplossingen voor een eenvoudiger stelsel van inkomensondersteuning.

- Zorg niet alleen voor commitment van de regering en het parlement, maar ook dat er wat de vereenvoudig betreft stevige politieke sturing is op de ambtelijke organisatie. Evenals een resultaatgerichte inrichting van de ambtelijke organisatie. Beide zijn nodig om (met de betrokkenheid van vele ministeries en andere partijen) de deelbelangen, patstellingen en stammenstrijd te boven te komen. Om de noodzakelijke discipline te behouden. En om te zorgen dat er een eind komt aan de neiging van elk departement om beleidsmatig voor de eigen regeling te blijven staan. De staatscommissie gelooft dat departementen dit doen vanuit de beste intentie. Maar hun 'gekokerde werken' leidt er wel toe dat wet- en regelgeving te complex blijft voor de burger. En grote maatschappelijke vraagstukken beperken zich nu eenmaal niet tot één ministerie.

- De staatscommissie is geen pleitbezorger voor constructies als een programma- of projectminister zonder portefeuille. Wel adviseert ze een ministeriële commissie in te stellen onder voorzitterschap van de minister-president. Die moet de vereenvoudigingsopgave bewaken.[222] De staatscommissie raadt ook aan om deze ministeriële commissie expliciet verantwoordelijk te maken voor de bewaking van rechtsstatelijke kaders[223]. Bij een eventuele bezuiniging op uitvoeringsorganisaties zorgt zij dan bijvoorbeeld dat de beschikbare financiële middelen in de juiste verhouding staan tot de taken en bevoegdheden van die organisaties. Deze beoordeling kent dan een inhoudelijke, rechtsstatelijke blik: kunnen de uitvoeringsorganisaties nog waarmaken wat nodig is om de belofte van de rechtsstaat in te lossen voor alle burgers?

6D Zorg dat de vereenvoudiging spoort met het doenvermogen van de burger.

1. Benut ervaringskennis in elke fase – van het opstellen van het beleid- en wetgevingsprogram tot en met de uitvoering – de relevante (ervarings)kennis van burgers, organisaties van belanghebbenden, maatschappelijke organisaties en uitvoeringsorganisaties.
2. Raadpleeg een burgerpanel voor nieuwe wet- en regelgeving die impact heeft op burgers in een kwetsbare positie. En betrek ervaringsdeskundigheid structureel bij dat beleid en die wetgeving. (Dit is ook een aanbeveling van het burgerpanel.)

[219] Werk aan Uitvoering, *Voortgangsrapportage 2023*, februari 2024, p.30.
[220] Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021, p. 82: over het belang van het laten informeren door "*street level bureaucrats*".
[221] Zie o.a. Verhoeven 2023, p. 192.
[222] Vergelijkbaar met de ministeriële commissie Klimaat en Energie (MCKE), voorgezeten door de minister-president.
[223] Zoals de politieke vierhoek nu functioneert over financieel-economische aangelegenheden.

Toelichting

Hoewel de vereenvoudiging van wet- en regelgeving nodig is, zal die niet van vandaag op morgen gereed zijn. Bovendien zal niet álles zijn te vereenvoudigen. Er is en blijft dus enige mate van ingewikkeldheid. Het is essentieel dat die ingewikkeldheid niet ten koste gaat van burgers – noch op dit moment, noch in de toekomst. Soms vereist dit op korte termijn maatregelen om de situatie voor de burger te vergemakkelijken. Om tot maatregelen te komen die de burger echt te helpen, adviseert de staatscommissie het volgende:

- Betrek in elke fase – dus ook al bij het opstellen van de agenda voor wet- en regelgeving – de samenleving. Neem de 'betrouwbare burger' als uitgangspunt bij de totstandkoming en vereenvoudiging van beleid en wetgeving.

- Zorg dat het burgerperspectief blijvend aandacht krijgt in wet- en regelgeving. Dat helpt om de burger in staat te stellen om volwaardig mee te doen aan de samenleving, conform de belofte van de rechtsstaat. Volg daarom in elk geval de aanbeveling van het burgerpanel. Deze is tweeledig. Ten eerste moet er een permanent en representatief burgerpanel komen om wet- en regelgeving te toetsen die impact hebben op burgers in een kwetsbare positie.[224] En ten tweede moet de politiek structureel ervaringsdeskundigheid en ervaringskennis inzetten bij (de ontwikkeling van) dat beleid en die wetgeving.[225] Het betrekken van burgers en ervaringsdeskundigen mag daarbij geen doel op zich zijn, niet iets om 'af te vinken'. Het is noodzakelijk dat de politiek beseft dat die betrokkenheid cruciaal is om tot beleid en wetgeving te kunnen komen die in de praktijk toepasbaar is. En die, waar regelingen samenkomen, niet verkeerd uitpakt voor de burger.[226] Het betrekken van burgers en ervaringsdeskundigen is nog geen standaardpraktijk voor beleidsmakers. De staatscommissie geeft hun het zwaarwegende advies om daar wel een standaardpraktijk van te maken; om inderdaad een permanent en representatief burgerpanel te raadplegen en om hier structureel budget voor vrij te maken. Deskundigheid over hoe wetgeving en beleid in de praktijk werken ligt niet alleen bij de overheid, maar ook bij burgers zelf. Zij zijn immers degenen voor wie het beleid bedoeld is en die er in de praktijk mee te maken krijgen. Ook wetgeving-, beleid-, en uitvoeringsambtenaren hebben soms blinde vlekken en zien niet altijd de effecten van het beleid waar burgers mee te maken krijgen. Hierdoor kan de verwezenlijking van sociale grondrechten in de knel komen: een burger krijgt dan niet de ondersteuning die nodig is, waardoor de belofte van de rechtsstaat niet wordt ingelost.

- Betrek ook koepelorganisaties als de Landelijke Cliëntenraad en Ieder(in) bij beleidsvorming. Dit kan en moet hand in hand gaan met het betrekken van burgers en ervaringsdeskundigen. Dergelijke organisaties spelen een belangrijke rol om in beeld te krijgen hoe wetgeving uitwerkt in het leven van mensen.

- Zorg dat beleidsmakers de doenbaarheid van een regeling voor zowel uitvoering als burgers bewaken.[227] Dit vereist een cultuurverandering binnen de departementen: de erkenning dat die bewaking een essentieel onderdeel is van ambtelijk vakmanschap en niet terzijde mag worden geschoven onder druk van het politieke proces of compromis. Dat laatste gebeurt nu nog wel vaak, ondanks het Beleidskompas en andere instrumenten (zoals de uitvoeringstoets en doenvermogentoets) die zouden moeten waarborgen dat beleidsmakers al in een vroeg stadium het uitvoeringsperspectief en burgerperspectief meenemen.[228] De voorstellen in hoofdstuk 4 kunnen helpen om de noodzakelijke cultuurverandering tot stand te brengen.

De staatscommissie ziet voor de regering ook een taak om de wetgeving toegankelijker te maken voor burgers.[229] Wetsbepalingen zijn vaak lastig te begrijpen en de bijbehorende toelichting is niet eenvoudig te vinden. Wetgeving kan begrijpelijker worden als burgers een doorlopende, artikelsgewijze toelichting krijgen bij de wetsartikelen die zij al via wetten.overheid.nl kunnen inzien.

Burgers en politici vinden ook wijzigingswetten (die ter consultatie worden aangeboden of worden ingediend bij de Tweede Kamer) vaak niet te begrijpen. Dit valt te verbeteren door de huidige ingewikkelde wetgevingstechniek los te laten. In plaats daarvan kunnen er 'geconsolideerde wetsteksten' komen: teksten waarbij in één oogopslag zichtbaar is hoe een wetswijzing past in de bestaande wetstekst.

224 Verslag burgerpanel (bijlage 1): Aanbeveling *Permanent Burgerpanel voor toetsing wet- & regelgeving. Permanent Burgerpanel voor toetsing wet- & regelgeving. Betere check met de "eindgebruiker" over toepasselijkheid van nieuwe wetgeving (en op den duur ook bestaande wetgeving) via een autonoom Burgerpanel met status/mandaat, representatief en inclusief, circa 100 deelnemers, georganiseerd centraal in het land.*

225 Verslag burgerpanel (bijlage 1): Aanbeveling *Gelijkwaardige ervaringswerkers. Maak ervaringsdeskundigen standaard en volwaardig onderdeel van teams:* "Dit leidt tot meer vertrouwen, preventie van problemen, snellere oplossingen omdat er minder schijven nodig zijn (de kennis is al in huis) en je slaat een brug tussen burgers en overheid. De kennis van de ervaringsdeskundigen is vaak gedetailleerder. Aanbeveling *Van brandweer tot bruggenbouwer: Betrek ervaringsdeskundigheid structureel bij beleid en wetgeving die impact heeft op kwetsbare burgers:* "De menselijkheid is zoek in het systeem. De burger vertrouwt de overheid vaak niet en andersom. Ervaringsdeskundigheid is cruciaal om de verbinding tussen mens en systeem weer terug te brengen. Deze kennis en ervaring worden nu onvoldoende gebruikt in de ontwikkeling, invulling en uitwerking van het beleid."

226 Ervaringsdeskundigen en burgers met ervaringskennis zijn in staat om licht te laten schijnen op de blinde vlekken: T. Borkman, 'Experiential knowledge: A new concept for the analysis of self-help groups' *Social service review*, 50(3) 1976, p. 445-456. A. Weerman e.a., *Professioneel inzetten van ervaringsdeskundigheid*. Meppel: Boom 2019.

227 Zie ook ABDTOPConsult 2020, p. 62.

228 Staat van de Uitvoering, *Special 2023 'Inspiratie uit het buitenland'*, p. 9: "*We vernamen meermaals dat ondanks een rode uitvoeringstoets, beleid toch wordt doorgezet. Dat draagt bij aan het gevoel dat het systeem onvoldoende verandert.*"

229 Brief van de Staatscommissie rechtsstaat aan informateur Ronald Plasterk, 'Tussenconclusie: investeer in de rechtsstaat', van 19 december 2023 (deze brief is opgenomen in bijlage 2 bij dit rapport).

Een ander verbeterpunt draait om de evaluatie van wet- en regelgeving. Ten eerste krijgen partijen (zoals uitvoeringsorganisaties) alleen specifieke onderdelen van wet- en regelgeving voorgelegd ter consultatie of toetsing: de onderdelen waarin iets gewijzigd is. De ongewijzigde delen kunnen hierdoor tientallen jaren blijven voortbestaan zonder dat partijen als uitvoeringsorganisaties of ministeries er kritisch naar kijken. Ten tweede krijgen burgers, anders dan in andere landen, geen kans om aan te geven welke knelpunten bestaande regels voor hen opleveren.[230] Dat zouden ze wel moeten krijgen. De staatscommissie adviseert om wetsevaluatie serieuzer te nemen. Nu is de evaluatie van (onderdelen van) wetgeving nog te vaak een verplicht nummer, met beperkt resultaat.

5.4.2 **Voorstel 7:** Regel in algemene wetgeving een grondslag voor gegevensdeling.

7 Regel in algemene wetgeving een grondslag voor gegevensdeling tussen overheidsorganisaties, voor proactief overheidshandelen in het belang van de burger.

Toelichting

De wetgever heeft de taak om te bepalen welke persoonsgegevens overheidsinstanties nodig hebben om hun publieke taken uit te voeren. Ook moet ze vaststellen waar in de wet- en regelgeving deze normering moet plaatsvinden. De staatscommissie ziet dat er nu in meerdere sectorale wetten verschillende regimes zijn ontstaan voor gegevensdeling. En dat in bepaalde wetten grondslagen ontbreken voor gegevensdeling. Dit alles draagt bij aan de ingewikkeldheid van wet- en regelgeving en inconsistenties in de normering.

Het zou beter zijn om regels voor gegevensdeling op te nemen in algemene wetgeving. In het bijzonder wat de gegevensdeling betreft voor proactief overheidsoptreden in het belang van de burger. Die integratie in algemene wetgeving bespaart namelijk tijd en werk: het is dan niet telkens nodig om dezelfde onderwerpen opnieuw te regelen. Investeren in een algemene regeling draagt ook bij aan eenduidigheid en kwaliteit in de verwerking van persoonsgegevens in de publieke sector (met goede waarborgen voor de privacy van de burger en rechtszekerheid voor het bestuur). Die bijdrage is cruciaal vanuit burgerperspectief.

De staatscommissie stelt daarom voor om in een algemene wet (zoals de Algemene wet bestuursrecht) een grondslag op te nemen voor 'gegevensdeling tussen overheidsorganisaties voor proactief overheidshandelen in het belang van de burger'. De toevoeging 'in het belang van de burger' betekent dat gekoppelde gegevensbestanden niet mogen worden gebruikt om de burger in een slechtere positie te brengen. Deze uitwerking van de voorwaardenscheppende kant van de rechtsstaat zal de verkokerde ondersteuning van de burger tegengaan.

5.5 Conclusie

Om de belofte van de rechtsstaat waar te maken voor alle burgers in Nederland, moet de overheid wetten, beleid en uitvoering vereenvoudigen. De huidige ingewikkeldheid staat in de weg van een samenleving waarin burgers door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op haar macht en waar nodig ondersteuning van haar krijgen.

Verdere verwaarlozing van de vereenvoudigingsopgave leidt tot een groei van de groep burgers die door die verwaarlozing in de knel komt. Dat komt omdat de toenemende ingewikkeldheid steeds meer van burgers vraagt. Zij moeten een steeds grotere inspanning leveren om grip te krijgen op de overheid. Naarmate deze noodzakelijke inspanning groter wordt, neemt ook het aantal burgers toe dat die inspanning niet kan leveren. Deze toename kan weer leiden tot een groter beroep op de rechtsbijstand en andere vormen van overheidsondersteuning. Dit kan de overheid verder overvragen, waardoor het presterend vermogen van de overheid verder afneemt. Zij kan de belofte van de rechtsstaat dan nog minder goed inlossen.

Vrijwel iedereen lijkt zich bewust van het belang van de vereenvoudigingsopgave, maar er is sprake van een verlammende impasse. En door deze impasse – deze verwaarlozing van de vereenvoudigingsopgave – lijkt de ingewikkeldheid eerder toe dan af te nemen. De voorstellen in dit hoofdstuk zijn primair bedoeld om de impasse te doorbreken en stapsgewijs te werken aan de noodzakelijke vereenvoudiging. De juiste uitvoering van de voorstellen vraagt wel om een inspanning van alle staatsmachten. En bovenal om een lange adem: de vereenvoudiging is niet op korte termijn te realiseren, maar vereist langjarige inspanningen van de wetgever.

[230] M. Bokhorst 'Breder en realistischer doelbereik van internetconsultatie van wetsvoorstellen' *Regelmaat* 2023/1, p. 10 en OESO, 'OECD Regulatory Policy Outlook 2021 - Netherlands', oecd-ilibrary.org, 2021.

6. De rechtsbescherming verbeteren

6.1 Inleiding

Het verbeteren van de rechtsbescherming is het derde vraagstuk waarop de staatscommissie haar advisering richt. Een goed functionerende rechtsbescherming leidt ertoe dat burgers gebruik kunnen maken van de rechten die volgen uit de belofte van de rechtsstaat: door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op haar macht en waar nodig ondersteuning van haar krijgen. Daarmee is de rechtsbescherming cruciaal voor de belofte van de rechtsstaat – een belofte die de inzet vereist van alle staatsmachten (§ 6.2).

Op dit moment zijn er drie knelpunten die het functioneren van de rechtsbescherming aantasten (§ 6.3):
- Het burgerperspectief staat onvoldoende centraal.
- De drempels voor toegang tot de rechtsbescherming zijn te hoog.
- De rechtsprekende macht heeft moeite om belangrijke organisatorische opgaven te realiseren.

Om deze knelpunten weg te nemen en de belofte van de rechtsstaat waar te kunnen maken, doet de staatscommissie drie voorstellen (§ 6.4). Dit hoofdstuk sluit af met een conclusie (§ 6.5).

6.2 Het belang van rechtsbescherming in de belofte van de rechtsstaat

Een goed functionerende rechtsbescherming:
- heeft als effect dat burgers op een toegankelijke, transparante, begrijpelijke en effectieve manier hun rechten kunnen uitoefenen, al dan niet met hulp van anderen;
- heeft als doel dat de grondidee, beginselen en structuren van de rechtsstaat het gedrag en de beslissingen van de overheid bepalen;
- biedt de garantie dat de burger toegang heeft tot de belofte van de rechtsstaat: door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op haar macht en waar nodig haar ondersteuning krijgen.

Deze rechtsbescherming is een verantwoordelijkheid van alle staatsmachten gezamenlijk, niet alleen van de rechtsprekende macht. Zo ontwikkelt de wetgevende macht algemene en bijzondere regels over rechtsbescherming. En de uitvoerende macht moet bij de uitvoering van haar taken oog hebben voor de rechten en de rechtsbescherming van haar burgers.

Idealiter signaleert de overheid een probleem al voordat de burger de lange en ingewikkelde gang naar de rechter maakt. Die signalering kan bijvoorbeeld plaatsvinden naar aanleiding van een klacht, bij de voorbereiding van een besluit of tijdens de bezwaarfase.

Burgers kunnen rechtsbescherming genieten in hun relatie tot de overheid. Deze bescherming valt in de meeste gevallen onder het bestuursrecht. Rechtsbescherming is ook relevant wanneer burgers hun rechten inroepen tegenover andere burgers of private rechtspersonen. In dat geval zijn de regels van het privaatrecht van toepassing. Hoewel de overheid bij het laatste soort geschillen meestal geen partij is, heeft zij wel de rechtsstatelijke verantwoordelijkheid om deze rechtsbescherming voor burgers te waarborgen onder meer door te investeren in een goed functionerende rechtsketen.

Er zijn aanwijzingen dat de rechtsbescherming in Nederland op onderdelen niet op orde is. In haar rapport ‘Blind voor mens en recht’ stelt de parlementaire enquêtecommissie Fraude en Dienstverlening hierover het volgende:

“De commissie concludeert dat mensen voor de bescherming van hun rechten niet konden rekenen op de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Alle staatsmachten zijn ernstig en langdurig tekortgeschoten in het bieden van rechtsbescherming aan mensen die dat het meest nodig hadden. In plaats daarvan heeft de wetgevende macht ervoor gekozen de mogelijkheden voor mensen om hun recht te halen, in te perken. De uitvoerende macht heeft te weinig oog gehad voor de gevolgen van hun besluiten voor mensen. Vervolgens heeft de bestuursrechtspraak de schrijnende gevallen die hieruit volgden genegeerd, terwijl zij hiervan op de hoogte was. De commissie is van oordeel dat er juist in de sociale zekerheid en bij toeslagen veel meer aandacht had moeten zijn voor mensen, en rekent het alle staatsmachten zwaar aan dat zij hebben gefaald in het bieden van rechtsbescherming.”[231]

In deze passage van de parlementaire enquêtecommissie komt naar voren dat vooral burgers in een kwetsbare positie in de knel komen door problemen in de rechtsbescherming. Vaak zijn dit juist de mensen die de rechtsbescherming het meest nodig hebben. Dit geldt vanaf het eerste contact met de overheid, die op basis van dit contact bijvoorbeeld een beslissing neemt of een bezwaar behandelt, tot en met de gang naar de rechter. Bij het toeslagenschandaal is rechtsbescherming ontzegd aan burgers. Daarbij is sprake geweest van onwil en tegenwerking vanuit de overheid richting de burger.

[231] Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024, p. 34.

6.3 Knelpunten voor een goed functionerende rechtsbescherming

In deze paragraaf komen drie knelpunten aan bod die in de weg staan van een goed functionerende rechtsbescherming:

1. Bij de inrichting van de rechtsbescherming staat het burgerperspectief niet centraal.
2. Er zijn te hoge drempels voor de toegang tot de rechtsbescherming.
3. De rechtsprekende macht heeft moeite om belangrijke organisatorische opgaven te realiseren.

6.3.1 **Knelpunt 1:** in de rechtsbescherming staat het burgerperspectief onvoldoende centraal

Een belangrijke voorwaarde voor een goed functionerende rechtsbescherming is dat deze geschikt moet zijn voor de mensen die bescherming nodig hebben: de burgers. Op dit moment staat dit burgerperspectief onvoldoende centraal in de rechtsbescherming. Dat komt op een aantal manieren naar voren:

- Het recht en de rechtspraak stellen de oplossing van de problemen van de burger onvoldoende centraal.
- Het doenvermogen van de burger wordt overschat.
- De overheid voert veel procedures onnodig en procedeert vaak ook onnodig door.

Het recht en de rechtspraak stellen de oplossing voor de burger onvoldoende centraal

De staatscommissie is het van harte eens met de stelling van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) dat binnen het recht de burger meer centraal moet staan. De OESO noemt dat *"people-centred purpose and culture in the justice system"*.[232]

In het bestuursrecht staat de burger niet centraal. Daar staan besluiten van de overheid centraal in geschillen tussen burgers en bestuur. Doordat besluiten centraal staan, kan de bestuursrechter zich alleen over de inhoud van het besluit buigen. Dat is een belangrijke hindernis voor het bereiken van een *people centered purpose and culture*. Zo'n besluit betreft vaak slechts een deel van het probleem tussen burger en overheid. Hierdoor is het dikwijls niet mogelijk in één keer over het hele probleem te oordelen en een burger écht te helpen, waardoor deze te lang moet wachten op een oplossing. Het bestuursrecht is in dit opzicht dus niet vanuit burgerperspectief opgebouwd. Dat maakt het extra lastig voor de burger als hij te maken krijgt met (vermeend) onrechtmatig optreden van de overheid. Een voorbeeld hiervan noemde een deelnemer aan het locatiegesprek in Waalwijk. Hij vertelde dat hij in een bezwaarprocedure met een gemeente was verwikkeld, maar geen advocaat kon betalen. Terwijl hij wachtte op het verloop van het contact over rechtsbijstand verstreek de bezwaartermijn. Daarna stond hij met lege handen.

Het komt ook voor dat de rechtsprekende macht de oplossing voor de burger niet centraal weet te stellen. Bij de burgerlijke rechter kan een pijnlijk geschil in het jeugd- en familierecht zich bijvoorbeeld jarenlang voortslepen. Dergelijke lange doorlooptijden zijn funest wanneer kinderen en hun ouder(s) juist gebaat zijn bij een snellere en waar mogelijk finale beslissing.

Daar komt bij: burgers komen niet dagelijks in aanraking met de rechtspraak. De meeste burgers zien de rechter slechts één keer in hun leven of zelfs helemaal nooit. De gang naar de rechter is voor de meeste burgers dan ook een heftige ervaring. *"Het was heel stressvol"*, vertelde een burger bijvoorbeeld aan de staatscommissie over zijn zitting. Om aan te vullen dat de rechter hem de gelegenheid gaf zijn punt te maken en hem geruststelde; daardoor was het voor hem *"voor het eerst dat het voelde als een eerlijk proces."* Een rechterlijke beslissing kan bovendien ingrijpende gevolgen hebben voor de burger. Toch verdwijnt hij te vaak 'achter het dossier'. Dit kan zich onder meer uiten in het gevoel onvoldoende door de rechter gehoord te worden. Of zoals deelnemers van het locatiegesprek in Assen zeiden: *"De rechter of advocaat moet goed naar mijn verhaal luisteren en dat vertalen naar normaal Nederlands, maar dit gebeurt soms onvoldoende"* en *"Je wordt niet serieus genomen; de rechter gelooft de bewindvoerder en niet mij"*. Zelfs als de beslissing van de rechter uiteindelijk materieel rechtvaardig is, kan de burger achterblijven met een gevoel van onrechtvaardigheid als hij het idee heeft niet te zijn gehoord. Dit heet ook wel een gebrek aan 'procedurele rechtvaardigheid'.

Het valt de staatscommissie op dat in juridische opleidingen weinig aandacht is voor eigenschappen als luisteren en conflictoplossend vermogen. Dit zouden kerneigenschappen moeten zijn van iedereen die een functie in de rechtsstaat uitoefent, niet in de laatste plaats een rechter.[233] Maar de focus van opleidingen ligt op juridische kennis en vaardigheden – en er is nauwelijks aandacht voor andere probleemoplossende interventies dan het recht.[234] Daarnaast valt op dat de rechtsprekende macht onvoldoende gebruik maakt van nuttige inzichten in niet-juridische, empirische disciplines[235] of van de rapporten van de Nationale ombudsman.

[232] OESO 2021.
[233] J. Silvis, 'Kernwaarden voor juristen,', p. 122 e.v. in. A. Berlee e.a., *De toekomst van de jurist, de jurist van de toekomst, preadviezen voor de Nederlandse Juristenvereniging*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.
[234] Brief van HiiL aan de Staatscommissie rechtsstaat, p. 13.
[235] Brief van HiiL aan de Staatscommissie rechtsstaat, p. 13.

De overschatting van het doenvermogen van de burger

Volgens de WRR gaat de overheid niet uit van juiste en realistische verwachtingen van burgers en hun vaardigheden. Zij overschat het ‘doenvermogen’ van burgers.[236] Ook met betrekking tot de rechtsbescherming is dit het geval.[237] Een voorbeeld is de huidige bezwaartermijn van zes weken in het bestuursrecht. Die is voor veel burgers in een kwetsbare positie te kort.[238] Een termijn van vijf jaar, zoals bij dit soort geschillen geldt in het civiel recht, is wellicht te lang. Maar verlenging tot een halfjaar lijkt alleszins redelijk, gelet op het belang van rechtszekerheid voor burger en overheid. Dit geldt in het bijzonder op het terrein van inkomensondersteuning.

De overschatting van het doenvermogen van de burger betekent ook dat de overheid in haar communicatie niet altijd voldoende rekening houdt met de vaardigheden en de belevingswereld van de mensen die ze moet bereiken. De rechtsprekende macht maakt zich hier ook schuldig aan. Specifiek voor de rechtsbescherming komt dit naar voren in overheidsbesluiten, brieven en rechterlijke uitspraken: die zijn voor de burger vaak te ingewikkeld verwoord.[239] In sommige gevallen is dit onvermijdelijk door juridische complexiteit of (te) ingewikkelde wetgeving, maar vaak kan het overheidsbestuur en de rechtsprekende macht meer doen om beslissingen en uitspraken te verduidelijken – eventueel aan de hand van een toelichting.

Onbegrijpelijke uitspraken vergroten de kloof met de samenleving.[240] Het vermogen om zich te verplaatsen in burgers verdient dus versterking.

De staatscommissie laat het hier bij deze constateringen. Ze zijn niet nieuw en dat maakt de rechtsstatelijke opgave die hier ligt des te klemmender. Publieksvriendelijk schrijven is een attitude, ook de rechtsprekende macht is aan zet.[241]

[236] WRR 2019, p.12.
[237] WODC 2023a
[238] Michiel Scheltema, ‘De korte bezwaartermijn belemmert de toegang tot de rechter; Een smet op het blazoen van de rechtsstaat’, *NJB* 2024/557.
[239] Een onderwerp dat binnen de rechtspraak de nodige aandacht krijgt: Visitatiecommissie van de Rechtspraak 2023, p. 61.
[240] Van der Bruggen & Verburg 2023.
[241] Van der Bruggen & Verburg 2023, p. 229 en 233.



“De overheid verwacht ook digitale vaardigheden die lang niet iedereen heeft. Maar iedereen moet mee kunnen doen. Digitaal én analoog.”

Yaëlla Lapré
Servicemedewerker bij de Rechtspraak

Onnodig (door)procederen

De staatscommissie wijst ook op onnodig procederen of doorprocederen in geschillen tussen de overheid en burgers. Dat is zeer belastend voor burgers. Het Ministerie van Justitie en Veiligheid maakte over dit thema een probleem- en oorzakenanalyse. Daarin omschrijft het ‘onnodige procedures’ als procedures die voorkomen hadden kunnen worden door een andere manier van handelen door de overheid. Die andere manier van handelen kan allerlei vormen aannemen: van het behulpzaam benaderen van de burger en het luisteren naar zijn verhaal tot het onderkennen van zijn probleem en de impact van besluitvorming op zijn persoonlijke situatie, of het aanpassen van wetgeving die geschillen in de hand werkt.[242]

Onnodig procederen komt voor in de contentieuze fase van het contact tussen burger en overheid. Dit begint met een besluit van een bestuursorgaan waartegen de burger bezwaar indient. Daarna volgt eventueel een bezwaarprocedure op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Dit leidt tot een beslissing over het bezwaar. Als de burger het daar niet mee eens is, kan hij tegen die beslissing in beroep gaan bij de rechter. En mocht dit eerste beroep niet naar wens uitpakken, dan kan hij in hoger beroep. Ook de overheid kan ervoor kiezen om in hoger beroep te gaan als zij van de rechter ongelijk krijgt.

In de bezwaarfase kan sprake zijn van onnodig procederen, wanneer de overheid niet handelt in lijn met het doel van deze fase. De bezwaarprocedure is bedoeld als een laagdrempelige en eenvoudige manier om een overheidsbesluit te heroverwegen. Maar de Algemene wet bestuursrecht biedt de overheid ook de ruimte om van de formele procedure af te wijken. Zo kan zij met de bezwaarmaker kijken of er een mogelijkheid is om het geschil naar ieders tevredenheid buiten de formele procedure op te lossen. Aan dit informeel contact en deze geschilbeslechting buiten de formele procedures kleven risico’s: de rechtspositie voor de burger kan onduidelijk zijn en de overheid kan oneigenlijke druk op hem uitoefenen. Maar er is ook een groot voordeel aan verbonden: partijen bereiken vaak sneller het gewenste resultaat.[243]

[242] Ministerie van Justitie & Veiligheid, ‘Gevangen in procedures; een schematische weergave van problemen en oorzaken bij onnodige procedures tussen burger en overheid en het procedeergedrag van de overheid’, rijksoverheid.nl, 2023, p. 3.

[243] J. Unwin, ‘Kindness, emotions and human relationships. The blind spot in public policy.’, Carnegie UK Trust, p. 31.

“Als servicemedewerker bij de Rechtspraak beantwoord ik dagelijks tientallen vragen. Soms komen mensen met kleine vragen bij ons terecht. In andere gevallen gaat het om grotere problemen en zijn mensen wanhopig als ze ons bellen. Vooral bij zaken in het familierecht komt veel emotie kijken.

De meeste vragen gaan over bewind. Die vragen komen vooral van mensen die voor een familielid de geldzaken beheren: particuliere bewindvoering. Dat is een grote verantwoordelijkheid en er komt meer bij kijken dan mensen verwachten. Bewindvoerders moeten jaarlijks een rekening en verantwoording maken, maar ze weten vaak niet wat de rechtbank daarin verwacht. Er is geen toelichting voordat ze starten, geen cursus, en geen hulplijn die ze kunnen bellen. Ze komen dus bij ons terecht, maar wij kunnen ze inhoudelijk niet helpen. In het geval van bewindvoering is het de taak van de Rechtspraak om de persoon die onder bewind staat te beschermen. Tegelijkertijd hebben de particuliere bewindvoerders meer hulp en ondersteuning nodig.

Aan de ene kant zie ik een burger die de verantwoordelijkheid van bewindvoering onderschat. Aan de andere kant zie ik een overheid die overschat wat de burger begrijpt en wat die kan doen. De overheid heeft te hoge verwachtingen van de burger. De overheid verwacht een bepaalde basiskennis over hoe het recht werkt. Over waar je informatie vindt, hoe je een zaak start, wat je meeneemt naar een rechtbank. De overheid verwacht ook digitale vaardigheden die lang niet iedereen heeft. Maar iedereen moet mee kunnen doen. Digitaal én analoog.

Voor veel burgers is het een heftige ervaring om met de Rechtspraak te maken te krijgen. De Rechtspraak is een instituut, dus de correspondentie is per definitie intimiderend. In de communicatie houdt de Rechtspraak onvoldoende rekening met de belevingswereld van burgers. Ik spreek regelmatig mensen die de brieven niet begrijpen. De Rechtspraak hanteert een menselijke maat, maar die is niet altijd duidelijk in de communicatie.”

Ondanks dit voordeel hebben bestuursorganen weinig oog voor deze functie van de bezwaarprocedure. Uit eerder onderzoek blijkt dat de meeste overheidsorganisaties de bezwaarprocedure formeel en juridisch te hebben ingericht.[244] Naar aanleiding van dit onderzoek heeft de overheid verschillende initiatieven gestart om de procedure informeler te maken, zoals het project Prettig contact met de overheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Hoewel de informele aanpak inmiddels op papier bij veel overheidsorganisaties zijn intrede heeft gedaan, blijkt de praktijk weerbarstig.[245] Er zijn nog steeds organisaties die blijven terugvallen op hun formele, juridische procedures. Hierdoor missen zij kansen om geschillen in een vroeg stadium op te lossen.[246] Dit leidt ertoe dat meer burgers ontevreden zijn over beslissingen over hun bezwaren en bij de rechter tegen die beslissingen in beroep zullen gaan. Dit valt mogelijk te voorkomen als overheidsorganisaties de informele aanpak beter benutten.

De overheid gaat soms verder dan nodig, bijvoorbeeld door in hoger beroep te gaan terwijl het belang daarvan niet opweegt tegen de negatieve impact die dit heeft op de betreffende burger. De voornaamste beweegredenen voor bestuursorganen om in hoger beroep te gaan zijn het krijgen van meer juridische zekerheid via jurisprudentie, het afwenden van de negatieve gevolgen van de uitspraak, en de opvattingen over het gebruik van dit rechtsmiddel.[247] Bij dit laatste spelen de cultuur binnen een bestuursorgaan of persoonlijke overtuigingen van een ambtenaar een rol.[248] Soms procederen bestuursorganen ook door om bijvoorbeeld tijd te winnen of om (andere) politieke redenen.[249]

De kern van het probleem van onnodig doorprocederen is de wrijving tussen de leefwereld van de burger en de systeemwereld van de overheid. Het lukt de overheid onvoldoende om aan te sluiten bij de behoeften en problemen in de leefwereld van de burger.[250] Deze kloof ontstaat, houdt stand en groeit onder meer doordat de overheid:

- onvoldoende oog heeft voor het individuele belang van de burger;
- soms niet meer de bereidheid heeft om er in een geschil samen uit te komen;
- de burger niet vertrouwt, zoals de burger haar ook niet meer vertrouwt.

[244] M. Wever, 'Bezwaarbehandeling door de overheid anno 2016', *NJB* 2016/44, p. 3239.
[245] A.G. Mein en A.T. Marseille, *Onderzoek: Informele aanpak bij bezwaar. Rapportage werkpakket 5: afsluitende rapportage*, Hogeschool van Amsterdam 2020, p.2.
[246] Zie ook het verslag de tweede internetconsultatie, de voorkeur gaat uit naar een oplossing die wordt gevonden in een vroeg stadium van het contact tussen burger en overheid (de openbare reacties en het consultatieverslag van de tweede internetconsultatie zijn te raadplegen via internetconsultatie.nl/staatscommissie_rechtsstaat).
[247] WODC 2023b, p. 7.
[248] WODC 2023b, p. 71.
[249] WODC 2023b, p.70.
[250] L.J.A. Damen, 'Is de burger triple A: alert, argwanend, assertief, of raakt hij lost in translation?' in L.J.A. Damen e.a., *Vertrouwen in de overheid*, Var-reeks 160, Den Haag: Boom juridisch 2018, p .90.

Om onnodig doorprocederen te voorkomen moet de overheid het belang van de burger een grotere rol laten spelen – zowel in haar optreden in de bezwaarfase als in haar beweegredenen om wel of niet door te procederen tot de hoogste rechter. De overheid heeft een (soms zeker gerechtvaardigde) behoefte aan rechtszekerheid of rechtsvorming. Maar ze kan die behoefte in veel gevallen ook op andere manieren vervullen dan door onnodig door te procederen; op manieren die minder schadelijk zijn voor burgers.

6.3.2 **Knelpunt 2:** te hoge drempels voor toegang tot rechtsbescherming

In het bestuursrecht wordt van oudsher de 'cultuur van de goede toegang' benadrukt: burgers moeten eenvoudig in bezwaar en beroep kunnen gaan tegen (vermeend) onrechtmatig overheidshandelen. En de overheid moet via algemene regels – voorspelbaar – handelen, waarbij ze die regels in elk individuele geval zorgvuldig moet toepassen.[251] Tijdens het onderzoek van de staatscommissie kwam echter naar voren dat er op dit moment (te) hoge drempels zijn voor de toegang tot rechtsbescherming.[252] Dit is een belangrijk knelpunt in het functioneren van die rechtsbescherming. In een gesprek met de Manifestgroep hoorde de staatscommissie dat die drempels niet alleen gelden voor burgers, maar ook voor een deel van de bedrijven: zzp'ers en kleine ondernemers.

Voor veel burgers zijn de drempels vooral financieel van aard. Als zij het al voor elkaar krijgen om rechtsbescherming te bekostigen, moeten zij zich daar veelal in vervelende bochten voor wringen. Zo komt het bij juridische geschillen rond echtscheidingen voor dat mensen welbewust kiezen voor een bijstandsuitkering, omdat ze dan rechtsbijstand gefinancierd krijgen voor dat geschil. Overigens garandeert ook die juridische hulp lang niet de toegang tot rechtsbescherming. Zo zei een deelnemer van het locatiegesprek in Utrecht: *"De gratis advocaten hebben te weinig tijd. En als je het opneemt tegen de staat, heeft die tonnen aan geld beschikbaar."*

Het is niet nodig om financiële drempels volledig weg te nemen. Die kunnen ook positief zijn, doordat ze bescherming bieden tegen lichtvaardig gebruik van de rechterlijke procedure. Zulk lichtvaardig gebruik verkleint de toegang van (andere) burgers tot het recht en overvraagt de rechtsprekende macht. De laatste jaren zijn de financiële drempels echter te hoog geworden.[253] Daardoor is eerstelijns rechtshulp door een advocaat onbetaalbaar geworden voor veel mensen met juridische problemen, terwijl zij deze problemen niet per definitie zelf kunnen oplossen en dus ondersteuning nodig hebben.[254]

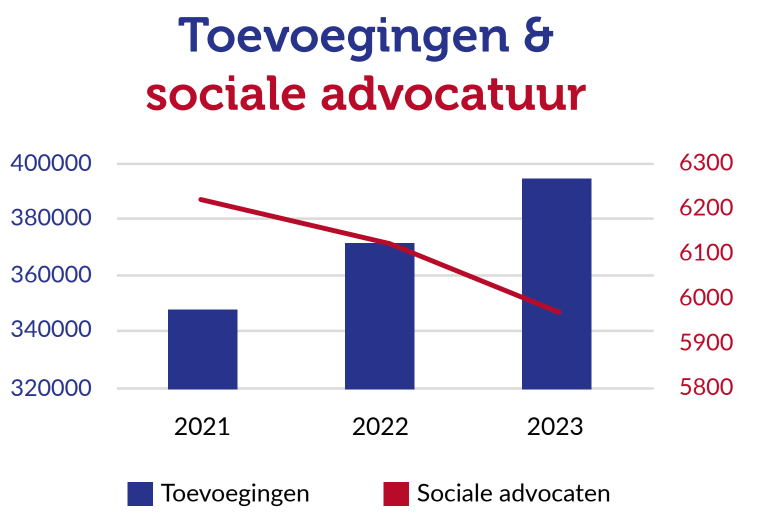
[251] J.E.M. Polak, *Burgerlijke rechter of bestuursrechter? (diss.)*, Deventer: Kluwer 1999, p. 7 en 132-137.
[252] WODC 2023a.
[253] Y.E. Schuurmans. 'Toegang tot het bestuursrecht'. *NTB* 2023/3, p. 140-146.
[254] Adviescommissie *Zelfredzaamheid Rechtshulp en Rechtsbijstand, Zelfredzaamheid in theorie en praktijk. Evaluatie Regeling adviestoevoeging zelfredzaamheid*, oktober 2023, p. 33, 39.

Deelnemers aan het locatiegesprek in Leidschendam-Voorburg spreken in deze context zelfs over klassenjustitie: *"Je moet heel diepe zakken hebben om je recht te halen." "Het is ontmoedigingsbeleid. Als je tegen de overheid moet procederen, dan zie je er wel vanaf." "Een rechtsbijstandsverzekering is niet genoeg." "Als je zelf procedeert met een pro-Deoadvocaat tegen iemand met geld en een commerciële advocaat, ben je kansloos."*

De bezuiniging op het stelsel van rechtsbijstand heeft diverse gevolgen gehad. Zo ziet de overheid de rechtszoekende nu als kostenpost. Daarnaast is er een tekort aan sociaal advocaten.[255] Verder is het toevoegingsbeleid van de Raad voor Rechtsbijstand steeds strikter in kinderopvangtoeslagzaken. Ook meldt de eerstelijnsfunctie van het Juridisch Loket zowel aanzienlijke drukte als een grote hoeveelheid aanvragen.[256] En bovendien zijn de griffierechten voor bepaalde groepen te hoog.[257]

Dat er problemen zijn in de organisatie van de rechtsbijstand in Nederland is overigens niet nieuw. Er is inmiddels een reeks rapporten beschikbaar waarin dit punt wordt gemaakt en die onvoldoende opvolging hebben gekregen. Bijlage C van het meest recente rapport van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening[258] vat de problematiek goed samen:

- Het stelsel van rechtshulp is zeer versnipperd, diensten verschillen per instantie en de dienstverlening door het Juridisch Loket is smal. Dit loket mag juridisch advies geven, maar geen belangen behartigen.
- De Raad voor Rechtsbijstand en de bestuursrechter gaan uit van een mensbeeld waarin centraal staat wat er redelijkerwijs van een rechtzoekende kan worden verwacht. Dit is een geobjectiveerde benadering, die los staat van de persoon om wie het gaat. Factoren die samenhangen met doenvermogen spelen geen rol.
- De inkomensgrens Wet op de rechtsbijstand (Wrb) brengt mensen in moeilijkheden. Eén van de problemen in het toeslagenschandaal was dat een deel van de gedupeerde ouders een middeninkomen genoot dat (net) uitsteeg boven de inkomensgrens uit de Wrb voor gefinancierde rechtsbijstand. Dit is ook buiten de toeslagenaffaire een veelvoorkomend probleem: deze mensen hebben zelf niet genoeg geld voor rechtsbijstand.
- Er is een tekort aan sociaal advocaten.[259] Dat is een probleem met meerdere oorzaken, waaronder een inadequate beloning voor hun prestaties. In de toeslagenaffaire kwamen nog twee oorzaken in beeld. Ten eerste bleken er niet veel sociaal advocaten die fiscale expertise hebben en daarbij zaken op toevoegingen doen. En ten tweede lopen sociaal advocaten financiële risico's in het systeem van High Trust (het systeem waarbij de Raad voor Rechtsbijstand direct toevoegt en later steekproefsgewijs controle verricht), in het bijzonder als zij rechtsbijstand verlenen in zogeheten uitgezonderde zaken.



Figuur 4

6.3.3 **Knelpunt 3:** de rechtspraak heeft moeite om belangrijke organisatorische opgaven te realiseren

De rechtsprekende macht is zwaarbelast, vergelijkbaar met de zorg en het onderwijs. De personele tekorten zijn groot, de bijbehorende werkdruk hoog. Lange doorlooptijden zijn frustrerend voor burgers en maatschappelijk kostbaar.

De staatscommissie heeft (in dit kader) met belangstelling kennisgenomen van het recente (april 2024) rapport 'Verkenning Werkdruk Rechtspraak en Openbaar Ministerie' van verkenner Jaap Winter. Dit rapport heeft als conclusie: *"Voor het aanpakken van de werkdruk binnen de Rechtspraak (...) bestaat geen silver bullet."* Wel stelt hij dat er op verschillende terreinen maatregelen mogelijk zijn die elk voor zich en in samenhang kunnen bijdragen aan vermindering en beheersing van de werkdruk.[260] Dit past bij de bevinding van de staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050 dat er voorlopig sprake blijft van tekorten op de arbeidsmarkt. En dat door deze tekorten de vraag naar andere werkwijzen – en naar een moderner HRM-beleid – indringender wordt.[261]

---

[255] Panteia, *De arbeidsmarkt voor de Sociale Advocatuur*, augustus 2022, p. 34 en 77 e.v.
[256] Juridisch Loket, 'Jaarverslag 2023', juridischloket.nl, p. 15.
[257] Raad voor de rechtspraak, 'de Rechtspraak Jaarverslag 2018', rechtspraak.nl, p. 44 en WODC, *Geschilbeslechtingsdelta 2019. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers.* Cahier 2020-18.
[258] Y.E. Schuurmans, *Rechtsbescherming tegen de overheid*, bijlage C het rapport van de parlementaire enquêtecommissie.
[259] Figuur 4. Het aantal toevoegingen steeg sinds 2021 van 347.815 naar 371.7540 (2022) tot 395.151 in 2023. Een stijging van 14% in twee jaar. Het aantal advocaten in het stelsel van rechtsbijstand daalde van 7603 in 2014 naar 5971 in 2023. Zie hierover Raad voor de Rechtsbijstand, 'Jaarverslag 2022: Met ketenpartners stappen zetten', rvr.org, 27 maart 2023 en Raad voor de Rechtsbijstand, 'Jaarverslag 2023 | Rechtsbijstand, bewindvoerders, tolken en vertalers', rvr.org.
[260] Winter 2023, p. 5.
[261] Visitatiecommissie van de Rechtspraak 2023, p. 35.

Naast dit soort andere werkwijzen moet het besef (blijven) heersen dat het onmogelijk is voor de rechtsprekende macht om elk (maatschappelijk) probleem op te lossen. En dat ze minder problemen op haar bord krijgt als de wetgever en het overheidsbestuur de eigen verantwoordelijkheid daadwerkelijk en tijdig waarmaken. De rechtsprekende macht zou, via kundige rechters, vooral nodig moeten zijn om recht te spreken in (moeilijke) geschillen.

Er zijn verschillende mogelijkheden om met behoud van onafhankelijkheid en kwaliteit tot andere werkwijzen te komen. Van de organisatie van de rechtspraak vraagt dit slagkracht, onder andere op het gebied van logistieke en planningsvraagstukken, personeelsbeleid, digitalisering en alternatieve geschilbeslechting. Die conclusie kwam ook naar voren tijdens een rondetafelgesprek met experts dat de staatscommissie had georganiseerd.

Om de nodige verbetermaatregelen door te voeren, is volgens de staatscommissie leiderschap vereist. Van elke rechter mag slagvaardig optreden verwacht worden, maar in het bijzonder van gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak. Die slagkracht ontbreekt tot nog toe, mede door de versnipperde structuur van de organisatie van de rechtspraak en ondanks de stappen die zijn gezet om de slagkracht te versterken. Bij het ontwikkelen en doorvoeren van verbetermogelijkheden moet de rechtsprekende macht niet voorbijgaan aan de inzichten van niet-juristen. Het is bijvoorbeeld verstandig om nog meer te profiteren van de inzichten van bijvoorbeeld de Nationale ombudsman over de maatschappelijke positie van mensen in een kwetsbare positie die in aanraking komen met de rechtspraak.

Kansrijke initiatieven krijgen geen opvolging

De rechtsprekende macht is al lange tijd bezig met vernieuwingen, gericht op hogere effectiviteit, betere bereikbaarheid en een sterkere positie van de burger.[262] Ook ontplooit ze initiatieven om rechtsbescherming te verbeteren. Denk aan wijkrechtspraak, klare taal en mediation.[263]

Het lukt de rechtsprekende macht echter niet om succesvolle initiatieven over het hele land uit te rollen, terwijl schaalbaarheid het uitgangspunt van innovaties zou moeten zijn.[264] Daar zijn verschillende redenen voor, zoals de beperkte financiering van deze initiatieven, het gebrek aan *evidence-based* werken, het te lage organiserend vermogen van de rechtsprekende macht en haar te kleine besluitkracht.[265]

De moeilijkheid om succesvolle initiatieven breder te implementeren is inherent aan de opbouw van de rechterlijke organisatie en de eigen verantwoordelijkheid van de rechters die op een zaak zitten. Soms vloeit dit voort uit een oneigenlijk beroep op de rechterlijke onafhankelijkheid; oneigenlijk, omdat (in deze gevallen) mensen in de rechterlijke organisatie hiermee een schild opwerpen tegen professionalisering, afstemming en niet-vrijblijvend (landelijk) overleg.

De rechterlijke organisatie is versnipperd en mist de slagkracht om ICT- en HRM-opgaven te realiseren

De rechtsprekende macht staat op een hoog niveau in ons land. Toch heeft de rechtsprekende macht moeten erkennen dat ze in het toeslagenschandaal grote fouten heeft gemaakt – zelfs al gingen er ook dingen goed, getuige de inzet en afwijkende jurisprudentie van de rechtbanken Rotterdam en Den Haag.[266] Ze heeft een stevig intern reflectieproces op touw gezet dat zijn vruchten heeft afgeworpen en naar meer smaakt.

Uit dat reflectieproces kwam een breed zorgpunt naar voren, een organisatorische situatie waarvan de burger indirect nadelen ondervindt. Die luidt dat er niet één rechterlijke organisatie is, maar een veelvormig geheel van relatief autonoom opererende gerechten. Zo'n versnipperde structuur laat zich niet makkelijk ontwikkelen, goede intenties of niet, en past zich daardoor maar traag aan nieuwe ontwikkelingen aan.

Binnen de rechtsprekende macht is er veel kritiek op de – als bureaucratisch, niet representatief en minder besluitvaardig ervaren – Raad voor de rechtspraak, de gerechtsbesturen, de informele maar te vrijblijvende (vak)overleggen, de productiegerichte aansturing en ook de werkdruk, al is die werkdruk niet overal even hoog.[267] Deze kritiek heeft negatieve gevolgen op een werkomgeving waarin rechters en medewerkers juist op een positieve wijze recht willen doen. Stevige digitalisering is nog niet op gang gekomen; in dat opzicht loopt de rechtsprekende macht achter bij het openbaar bestuur. Een onverantwoord terughoudend gebruik van digitalisering kan de werkdruk onnodig hoog houden. Er ligt een belangrijke rol voor de gerechtsbesturen en de Raad voor de rechtspraak om de schouders te zetten onder het verder oplossen van deze vraagstukken.

262 Visitatiecommissie van de Rechtspraak 2023, p. 29 e.v.
263 Vgl. Margreet Ahsmann, De januskop van de civiel rechter en de verhouding tot rechter-bemiddelaar, *NJB* 2024/872.
264 Brief van HiiL aan de Staatscommissie rechtsstaat, p. 17.
265 OESO, *Recommendation of the Council on Access to Justice and People-Centred Justice Systems*, OECD/LEGAL/0498, recommendation 3 en 5; Visitatiecommissie van de Rechtspraak 2023, p. 30-31.
266 Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken 2021. p. 44 en 55 e.v.
267 Vgl. ook Bovend'Eert 2022, p.391-410.

De beweerde overheidsvriendelijke houding binnen de rechtspraak
De staatscommissie heeft in haar onderzoek niets gezien van een cultuur binnen de rechtsprekende macht waarin de rechtsstatelijkheid niet hoog in het vaandel staat. Wel leven er zorgen over de cultuur binnen delen van de rechtsprekende macht: er zou sprake zijn van een overheidsvriendelijke houding binnen de bestuursrechtspraak. Hierbij is van maatschappelijk belang dat de (bestuurs)rechtspraak voor veel burgers een weinig bekend fenomeen is en dat een beeld dat eenmaal is ontstaan, zich niet gemakkelijk laat corrigeren door feiten die anders uitwijzen. In een samenleving waarin media een grote rol spelen, mag de bestuursrechter bewust wat meer laten zien hoe hij zijn werk doet en nog meer rekening houden met de (kwetsbare) positie van de burger – zowel tijdens zittingen als in zijn uitspraken.

6.4 Voorstellen om de rechtsbescherming te verbeteren

Op basis van bovenstaande knelpunten komt de staatscommissie in deze paragraaf tot concrete voorstellen om de belofte van de rechtsstaat te kunnen realiseren, in het bijzonder met betrekking tot de beschermende kant van de rechtsstaat. Deze voorstellen zijn gericht op het centraal stellen van het burgerperspectief, het verlagen van de drempels voor rechtsbescherming en het verbeteren van de organisatie van de rechtspraak.

Verbeter de rechtsbescherming

8 **Investeer fors in de verbetering van de rechtsbescherming voor burgers in een kwetsbare positie.**

- Investeer fors in de verbetering van de rechtsbescherming voor burgers in een kwetsbare positie. (Regering)
- Werk en innoveer meer op basis van weten-schappelijke basis hoe de rechtspraak meer mensgericht kan worden. (Rechtspraak)

9 **Richt de bestuurlijke besluitvorming en de procedure voor bezwaarschriften zo in dat burgers ervaren dat zij gehoord en gezien worden.**

- (Overheidsorganisaties met burgercontact)

10 **Toets als bestuursrechter ook aan rechtsbeginselen.**

- (Rechtspraak)

Parlement | Regering | Overheidsorganisaties met burgercontact | Rechtspraak

Figuur 5

6.4.1 **Voorstel 8:** investeer fors in de verbetering van de rechtsbescherming.

8A Investeer fors in de verbetering van de rechtsbescherming voor burgers in een kwetsbare positie.

1. Herstel de sociale advocatuur: zet een wervingsprogramma op en pas het vergoedingensysteem (puntensysteem) aan door een verhoging met 25%.
2. Stel de eerstelijns rechtshulp, zoals het Juridisch Loket en sociale raadslieden, in staat om burgers zoveel mogelijk in de eerste lijn te helpen, zodat doorverwijzing niet nodig is. Versterk daarvoor de kwaliteit (via de Nederlandse Orde van Advocaten) en informatievoorziening. Geef via een subsidieregeling ondersteuning aan rechtswinkels en andere vormen van kleinschalige informele rechtshulp.
3. Zet het griffierecht niet in voor budgettaire redenen en verlaag het griffierecht voor natuurlijke personen en onvermogenden.
4. Voorkom doorprocederen ten koste van de burger. Introduceer hiervoor in het bestuursrecht een instrument dat vergelijkbaar is met cassatie in het belang der wet. Open daarnaast de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen aan de hoogste rechter in het bestuursrecht.

Toelichting
In de vorige paragraaf heeft de staatscommissie gewezen op de tekorten in het stelsel van rechtshulp. Door deze grove tekorten wordt de toegang tot het recht ernstig belemmerd. De regering heeft te lang geen aandacht gehad voor mens en rechtshulp. Een stevige inhaalslag is nodig om te voldoen aan het rechtsstatelijk niveau dat de Grondwet vereist. De staatscommissie adviseert investeringen op verschillende terreinen.

Het is om te beginnen van groot belang om de achterstanden in de vergoeding van de sociale advocatuur op korte termijn weg te werken. Een fatsoenlijke beloning maakt het vak namelijk aantrekkelijk voor nieuwe toetreders. Die zijn nodig: er zijn nu al te weinig sociaal advocaten en dit aantal is mede door de vergrijzing aan het afnemen. Naast een fatsoenlijke beloning zijn er ook investeringen nodig in de kwaliteit van de sociale advocatuur. Die investeringen kan de regering doen in samenwerking met de Nederlandse Orde van Advocaten.

De staatscommissie adviseert verder om de rechtshulp te versterken. Deze investeringen moeten er onder andere toe leiden dat het Juridisch Loket niet alleen maar als doorverwijsloket fungeert, maar echt burgers kan helpen met hun vraag of probleem. Medewerkers van het Juridisch Loket hebben als taak om direct antwoord te geven op eenvoudige juridische vragen van minder draagkrachtige burgers. Dit doen ze op twee manieren. Ten eerste door advies en informatie te geven, gericht op het oplossen van het probleem van de burger. Ten tweede door de burger door te verwijzen naar een juridische hulpverlener, zoals een advocaat of mediator, of naar een niet-juridische instantie, als de vraag of het probleem niet juridisch van aard blijkt. Dankzij de juiste investeringen moeten medewerkers van het Juridisch Loket in staat zijn om bevredigend te reageren op de meeste vragen, zodat doorverwijzing dan niet nodig is.

Verder is het noodzakelijk om het vak van sociaal raadslieden opnieuw aantrekkelijk te maken en in de kwaliteit ervan te investeren. Voor de versterking van de eerstelijns rechtshulp adviseert de staatscommissie daarnaast om via een subsidieregeling ondersteuning te geven aan rechtswinkels en andere vormen van kleinschalige informele rechtshulp. Daarmee wordt de infrastructuur en de samenwerking in het land versterkt.[268] Het gaat hier om een variëteit aan laagdrempelige voorzieningen die niet vanuit de overheid maar vanuit de samenleving zijn ontwikkeld. Het is cruciaal voor de verbinding met de burger om deze voorzieningen ruggensteun te geven.

Als er financiële tekorten zijn, dan heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid de neiging om griffierechten te verhogen. Het onderdrukt die neiging vaak, maar niet altijd. De staatscommissie adviseert om de neiging voortaan altijd te onderdrukken; om de griffierechten niet meer in te zetten voor budgettaire doeleinden.

Daarnaast is het voor de verbetering van de rechtsbescherming nodig om een behoorlijke correctie aan te brengen op de hoogte van de nu geldende griffierechten. De staatscommissie adviseert om griffierechten gericht te verlagen.[269] Het gaat bij natuurlijke personen en onvermogenden dan om de volgende voorstellen:

- Verlaag het griffierecht in kantonzaken over bedragen tot € 5000,- naar € 50,- (nu varieert het van € 87,- tot € 248,-).
- Verlaag het griffierecht in kantonzaken over bedragen vanaf € 5000,- naar € 200,- (nu is het € 708,-).
- Stel het griffierecht voor onvermogenden vast op € 50,- (nu is dit € 87,-).
- Verlaag het griffierecht in andere bestuursrechtelijke zaken dan zaken over sociale zekerheid, huurtoeslag en rechtsbijstand naar € 100,- (nu is het € 187,-).

[268] Zie hierover ook Dijkman-Atria, Doornbos & Voorthuizen 2023.
[269] Zie ook Brief van de Staatscommissie rechtsstaat aan informateur Ronald Plasterk, 'Tussenconclusie: investeer in de rechtsstaat', van 19 december 2023 (deze brief is opgenomen in bijlage 2 bij dit rapport).

- Benut (als rechter) en onderzoek (als regering) de mogelijkheden om te voorkomen dat burgers in civiele procedures tegen rechtspersonen onevenredig hoge proceskosten moeten maken (waarin de griffierechten van de andere partij zijn inbegrepen) als zij in zo'n procedure in het ongelijk worden gesteld.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is sinds 1994 op tal van plekken uitgebreid en verfijnd, maar nog altijd aan modernisering toe. In het bestuursrecht staan de besluiten van de overheid centraal, niet de burger. Dat is een obstakel voor het ideaal van *people-centered purpose and culture.* Het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb toont dat er oog is voor dit obstakel, maar biedt geen volledige oplossing.[270] Het leidt ook af van wat écht nodig is binnen de overheid. Het doel van het wetsvoorstel is om de dienstverlening van de overheid te verbeteren, het maatwerk en de menselijke maat in de Awb te versterken en laagdrempelige geschilbeslechting te bevorderen. De staatscommissie onderschrijft dit doel van harte, maar betwijfelt dus of dit wetsvoorstel die doelstelling kan halen. De overheid heeft hiermee gekozen voor een beperkte oplossing. Zij heeft nieuwe regels voorgesteld, in plaats van de in eerste instantie duurdere maar structureel effectievere aanpak: het verbeteren van de overheidsorganisatie en bijbehorende bestuurscultuur die nog onvoldoende gekenmerkt wordt door rechtsstatelijkheid.

De staatscommissie is van oordeel dat er naast het verbeteren van de overheidsorganisatie- en cultuur, een veel verdergaande verbetering nodig is van de Awb en het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Die verbetering moet de lijn volgen van 'Verbreding van bestuursrechtspraak', het rapport van de Vereniging voor bestuursrecht.[271] Dit vergt de inzet van flinke wetgevingscapaciteit. De rechtsbetrekking tussen burger en bestuur dient hierbij centraal te staan. Dat opent de weg naar een effectiever en oplossingsgerichter bestuursrecht.

Juridische zekerheid is voor de overheid een belangrijke beweegreden om door te procederen. De keus om dit te doen gaat nu nog te vaak ten koste van de burger die partij is in het geschil en die níét gebaat is bij verder doorprocederen. Een nieuw te ontwikkelen instrument in het bestuursrecht kan in deze gevallen uitkomst bieden. In het civiel recht, strafrecht, belastingrecht en een aantal specifieke wetten bestaat zo'n instrument al. Daar heet het 'cassatie in het belang der wet'. Cassatie in het belang der wet is iets anders dan reguliere cassatie. Als een partij in een civiele, straf- of belastingzaak 'in reguliere cassatie gaat', dan tekent hij bij het hoogste rechtsprekende orgaan beroep aan tegen een uitspraak van een lagere rechter over dat geschil. De cassatie is dan dus in het belang van die partij.

Bij 'cassatie in het belang der wet' is het de *procureur-generaal* die aanklopt bij de Hoge Raad. Hij kan dit alleen doen als de lagere rechter in zijn uitspraak over een rechtspunt heeft beslist waarover de Hoge Raad zich nog niet heeft uitgelaten. Dat rechtspunt moet bovendien van belang zijn voor de rechtspraak, bijvoorbeeld omdat rechtbanken of gerechtshoven er verschillende uitspraken over hebben gedaan. De Hoge Raad kan dan de verwarring terugdringen. De rechtszekerheid en de rechtsontwikkeling zijn gebaat bij de duidelijkheid die de Hoge Raad dankzij cassatie in het belang der wet kan geven. Voor de partijen heeft dit oordeel van de Hoge Raad overigens geen gevolgen: het kan de uitspraak van de lagere rechter bijvoorbeeld niet terugdraaien.

Een in de wet aan te wijzen instantie zou de mogelijkheid moeten krijgen om de hoogste bestuursrechters om een oordeel te vragen over uitspraken van de rechtbanken. Daarmee kan worden voortgebouwd op de ervaringen met de advocaat-generaal in het bestuursrecht. Het moet dan gaan om uitspraken waar die hoogste bestuursrechters het mogelijk niet mee eens zijn. Naar aanleiding van een cassatie in het belang der wet kunnen zij hun standpunt duidelijk maken over de rechtspunten in een bepaalde uitspraak. Die duidelijkheid is precies waar overheden vaak op uit zijn bij het doorprocederen. Als zij deze dankzij cassatie in het belang der wet kunnen krijgen, zullen zij dus minder (vaak) geneigd zijn om door te procederen.

Naast cassatie in het belang der wet, zou er binnen het bestuursrecht ook de mogelijkheid moeten komen voor rechtbanken om prejudiciële vragen te stellen aan de hoogste bestuursrechters. Prejudicieel wil hier zeggen dat een lagere rechter deze rechtsvragen stelt voordat hij zelf beslist over een zaak. Van de hoogste rechter wordt dan een antwoord – een oordeel – verwacht. De lagere rechter neemt dit antwoord vervolgens mee in zijn eigen oordeel in de zaak.

Het civielrecht, strafrecht en belastingrecht kennen al de mogelijkheid om prejudiciële vragen te stellen.[272] Voorwaarde is daar dat de vragen van belang zijn voor (kort gezegd) veelvoorkomende en/of maatschappelijk belangrijke zaken. Het grote voordeel van de mogelijkheid tot prejudiciële vragen is dat er sneller duidelijkheid is over een kwestie; dat de hoogste rechters niet pas hun oordeel geven nadat alle rechtsmiddelen zijn benut. Dit zal naar verwachting ook in het bestuursrecht leiden tot minder doorprocederen en voorkomen dat zij in lange procedures verzeild raken.

[270] B. Marseille e.a., Kleine gids voor het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb, NJB 2023/819 B. Marseille e.a., 'Kleine gids voor het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb', *NJB* 2024/867.

[271] B.J. Schueler e.a., *Verbreding van bestuursrechtspraak, Noodzaak en consequenties van een groeimodel voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming*, Boom: Den Haag 2023.

[272] Artikel 81a van de Wet op de rechterlijke organisatie.

De staatscommissie is zich ervan bewust dat er ook een discussie is over de organisatie van de hoogste bestuursrechtspraak: moet die organisatie niet op de schop? Er bestaan immers vier hoogste bestuursrechters naast elkaar, met bijzondere compenserende constructies als kruisbenoemingen en een informeel, buitenwettelijk rechtseenheidsoverleg. Dit gegeven mag historisch verklaarbaar zijn en op dit moment bevredigend werken, maar de vraag rijst inderdaad of het wel een constitutioneel houdbare, toekomstbestendige constellatie is.

De staatscommissie betwijfelt echter of de rechtsbescherming van de burger op de korte termijn gebaat is bij een ingrijpende reorganisatie van de hoogste bestuursrechtspraak. De discussie over de noodzaak van zo'n reorganisatie kan bovendien de aandacht afleiden van maatregelen waaraan burgers op korte termijn veel méér hebben, zoals de financiering van rechtsbijstand en het terugdringen van achterstanden in de rechtspraak.

Voor nu beveelt de staatscommissie aan om wetenschappelijk onderzoek te verrichten naar de noodzaak van een reorganisatie. Zoals ze ook adviseert om het bestaande beeld te onderzoeken dat de bestuursrechter, met name de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, te 'overheidsvriendelijk' zou zijn in vergelijking met andere rechters. Over beide onderwerpen valt dan in de toekomst op basis van wetenschappelijke inzichten een rechtsstatelijk beredeneerd besluit te nemen.

8B Werk en innoveer meer op basis van wetenschappelijke basis hoe de rechtspraak meer mensgericht kan worden.

1. Reflecteer periodiek en op organisatieniveau op hoe uitspraken uitwerken voor de burger, zoals de bestuursrechter heeft gedaan naar aanleiding van het toeslagenschandaal.
2. Laat onderzoeken hoe uitspraken over bepaalde wetscomplexen uitwerken.

Toelichting
Om de rechtspraak meer mensgericht te maken, acht de staatscommissie van cruciaal belang om structureel te investeren in wetenschappelijk onderzoek naar 'wat in de praktijk werkt'. Zonder dit inzicht is het realiseren van mensgerichte rechtspraak en het meetbaar maken van kwaliteitsverbetering onmogelijk. Die kennis valt bijvoorbeeld te verkrijgen via burgerbelevingsonderzoeken en spiegelbijeenkomsten. Of bij de Nationale ombudsman: die kan signalen delen over hoe uitspraken in de praktijk uitwerken voor burgers. Het Planbureau voor de rechtsstaat (een voorstel van de staatscommissie, zie § 4.3) kan daarbij als ontwikkelcentrum fungeren: een plek om innovatieve projecten op een wetenschappelijke manier te testen.

Verder is er meer empirisch onderzoek nodig naar de uitwerking van rechterlijke uitspraken op bepaalde wet- en regelgeving. En naar de (cruciale!) naleving van wetgeving door het overheidsbestuur. Bovendien kan er onderzoek komen naar alternatieven voor de rechtsgang; andere grondwettelijk acceptabele manieren waarop burgers kunnen krijgen waar zij recht op hebben.

Voor vrijwel alle zaken kan AI een belangrijke ondersteunende rol vervullen bij het bevorderen van kwaliteit en efficiëntie. In 'Mulderzaken' (lichte verkeersovertredingen)[273] leidde het gebruik van een AI-tool voor onderzoek bijvoorbeeld een tijdsbesparing op van ongeveer 15%. AI-tools zijn in te zetten om dossiers samen te vatten, snel informatie te vinden en rechters te ondersteunen in hun werkzaamheden. Ook kunnen ze in de rechterlijke oordeelsvorming een (aanvullende) rol spelen.

Technologie, inclusief AI, is een belangrijk hulpmiddel in de toolbox van innovatie en onderzoek die een rol moet spelen in beleid.[274] Voorwaarde bij het gebruik van technologie is wel altijd dat er voldoende transparantie, uitlegbaarheid en controleerbaarheid is van dat gebruik.[275]

Hoe de kennis van 'wat in de praktijk' werkt het best te vergaren valt, vergt onderzoek en nadere doordenking. Dit is een gedeelde taak van wetgever, rechtspraak en samenleving.

6.4.2 **Voorstel 9:** richt de bestuurlijke besluitvorming en de procedure voor bezwaarschriften zo in dat burgers ervaren dat zij gehoord en gezien worden.

9 Richt de bestuurlijke besluitvorming en de procedure voor bezwaarschriften zo in dat burgers ervaren dat zij gehoord en gezien worden.

[273] Volgens het Jaarverslag van de Raad voor de rechtspraak 2020, p.39, gaat het om bijna 35.000 zaken.
[274] Rathenau Instituut, *Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid: Rol van de Eerste Kamer*, Den Haag, maart 2021.
[275] Brief Bits of Freedom aan de Staatscommissie rechtsstaat.
[276] Zie hiervoor ook Nationale ombudsman, *Behoorlijkheidswijzer*, juni 2019.

1. Informeer de burger transparant over zijn mogelijkheden bij een aanvraag bij een overheidsorganisatie.
2. Houd financieringsmethoden tegen het licht die enkel de afhandeling van aantallen klachten en bezwaren centraal stellen, maar betere motivering van besluiten en preventie niet belonen.
3. Meer contact = minder conflict. Sluit aan bij *good practices* voor laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschiloplossing.
4. Gebruik de bezwaarfase waar die voor bedoeld is: conflictoplossing, hoor- en wederhoor en serieuze heroverweging van het voorgenomen besluit.

Toelichting
Openheid en duidelijkheid richting de burger zijn belangrijke kernwaarden van behoorlijk overheidsoptreden. De overheid dient open en voorspelbaar te handelen, zodat het voor de burger duidelijk is waarom zij bepaalde dingen doet. Dit betekent dat de overheid ervoor zorgt dat burgers inzicht kunnen hebben in de procedures die lopen vanaf het moment van hun aanvraag, hoe die procedures tot beslissingen leiden en het verdere hoe en waarom ervan. De overheid dient dit gevraagd en ongevraagd te doen. Zij zorgt dat burgers haar handelingen kunnen toetsen.[276]

De overheid moet vanaf het eerste contact met de burger duidelijk maken dat ze zijn rechten respecteert – ook en misschien wel juist in de gevallen waarin hij niet krijgt wat hij verlangt. Wie de burger niet ziet staan, kan hem of haar niet horen en geen recht doen. Luisteren (als overheid) en gehoord worden (als burger) zijn beide essentieel in de rechtsbescherming. Dit geldt vanaf het eerste contact van de burger met de overheid. En zeker ook als deze een beslissing neemt die de burger raakt of een bezwaar van hem behandelt. Zij moet voorkomen dat hij door haar in de knel komt. Als dit toch gebeurt, is het in het uiterste geval aan de rechter om hem daartegen te beschermen.

In de rechtsrelatie tussen burger en bestuur dient de burger centraal te staan, zodat er sprake kan zijn van effectief en oplossingsgerichter overheidsoptreden. Elke overheidsorganisatie moet als uitganspunt hebben om bezwaar en beroep mensgericht en snel af te handelen – met oog voor de burger. In de bezwaarfase gaat het er dan bijvoorbeeld om dat de overheid een genomen besluit volledig heroverweegt. En dat zij luistert naar de burger. Hier is geen wetswijziging voor nodig.

Oog hebben voor de burger veronderstelt ook dat burgers hun belangen en standpunten kunnen inbrengen en dat zij gehoord worden. Dit is eveneens van belang in de rechtspraak. De rechter dient nog meer oog te hebben voor de informatie- en kennisvoorsprong van de overheid ten opzichte van de burger. Bijvoorbeeld door strikter te onderzoeken of een bestuursorgaan wel alle stukken overlegd heeft die op de zaak betrekking hebben. De rechter moet zorgen dat de burger niet op voorhand met 1-0 achterstaat in een juridische procedure met zo'n bestuursorgaan.

Als burgers klachten en bezwaren indienen of in beroep gaan, biedt dat overheidsorganisaties de kans om de eigen taakuitoefening kritisch tegen het licht te houden. Het is van belang om de behandeling van dit soort zaken niet geïsoleerd door een afzonderlijke (juridische) afdeling te laten verrichten, maar er ook medewerkers uit het primaire proces bij te betrekken. Door die bredere aanpak zijn er betere lessen te trekken uit klachten, bezwaren en beroepen. Daardoor valt te voorkomen dat burgers in de toekomst sneller dan nodig een klachten- of bezwaarprocedure starten of in beroep gaan.

Wat de behandeling van beroepen betreft, speelt nog een ander punt. Dit draait om het model van financiering, waarin gerechten per afgedane zaak betaald krijgen. De staatscommissie ziet dat dit model een prikkel bevat om geschillen binnen de rechtbank te houden; dat het niet bijdraagt aan een cultuur waarin breed initiatieven van de grond komen om geschillen juist buiten de rechtbanken op te lossen. Ook de Visitatiecommissie, die elke vier jaar de kwaliteitszorg in de rechtspraak onderzoekt, wijst op dit punt.[277]

De staatscommissie denkt dat er veel meer (eenvoudige) zaken buiten de rechtbank af te handelen zijn – al dan niet door innovatieve oplossingen. En dat hier meer ruimte voor komt door de productieprikkel uit het financieringsmodel te halen en oplossingen aan te reiken die zich buiten de rechtbank bevinden. Dankzij dit effect kunnen rechters zich vervolgens richten op zaken waar ze echt nodig zijn. De staatscommissie raadt daarom aan om het financieringsmodel te veranderen, de productieprikkel te verwijderen en in de hele rechtspraak kennis te verspreiden over succesvolle projecten buiten de rechtbank die burgers echt helpen.

De staatscommissie raadt de rechtsprekende macht aan om aandacht te hebben voor de mogelijkheid van andere werkwijzen. Er zijn namelijk veelbelovende en uiteenlopende alternatieven, waarbij onafhankelijkheid en kwaliteit niet in het geding komen. Het is belangrijk dat de financieringswijze van de rechtspraak het zorgvuldige vernieuwen van werkwijzen niet in de weg staat. Op die manier kan het bijvoorbeeld mogelijk worden dat rechters zaken sneller een eerste beoordeling kunnen geven, makkelijker de regie kunnen nemen over de procedure, de kern van het geschil beter kunnen vinden en doorlooptijden kunnen terugdringen. Dat is te verkiezen boven langdurige processen: die zijn vaak onbevredigend, ook voor de partij die in het gelijk gesteld wordt.

Voor een responsievere rechtsstaat acht de staatscommissie het nodig dat alle bezwaarbehandelaars (nog) meer investeren in de ontwikkeling van competenties als luisterend en conflictoplossend vermogen. De bezwaarprocedure, die voorafgaat aan een beroep bij de rechter, is anders dan oorspronkelijk beoogd verregaand gejuridiseerd. Het is belangrijk om deze tendens om te buigen en terug te draaien door binnen organisaties een andere aanpak van bezwaarschriften te

[277] Visitatiecommissie van de Rechtspraak 2023, p. 31.

implementeren. Het gaat hierbij om een werkwijze met een informele en oplossingsgerichte insteek, waarbij de burger centraal staat. In deze aanpak is er meer ruimte voor begrip, voor het luisteren naar de burger en voor oplossingsgerichtheid.

Organisaties kunnen zich hiervoor laten inspireren door *good practices*, bijvoorbeeld degene in de rapportage 'Good Practices voor laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschiloplossing'. Daarin staan de ervaringen en uitkomsten opgetekend van een aantal pilots die onder andere betrekking hadden op de bezwaarfase bij gemeenten. Deze pilots waren gericht op het verbeteren van het contact met rechtshulpverleners.[278]

6.4.3 **Voorstel 10:** toets als bestuursrechter ook aan rechtsbeginselen.

10 Toets als bestuursrechter ook aan rechtsbeginselen.

Toelichting

Het is de taak van de rechter om burgers rechtsbescherming te bieden. Zijn toetsingskader is het (geschreven en ongeschreven) recht. Uitgangspunt zijn daarbij de in de wet neergelegde normen. Maar daar kan het niet bij blijven. De rechter is niet enkel een toepasser van de wet die de wetshistorie interpreteert. Hij verdisconteert in zijn werkzaamheden het ongeschreven recht en het kader waarbinnen de wet is tot stand gekomen. Denk aan geldende internationaalrechtelijke normen en in toenemende mate ook rechtsbeginselen die zijn gecodificeerd of erkenning vinden in jurisprudentie.

De bestuursrechter moet de – door jurisprudentie ingekaderde – rechtmatigheidstoets dus verbreden. Hij dient een bredere toetsing aan het recht te hanteren, met inbegrip van een toetsing aan rechtsbeginselen. De staatscommissie roept de rechtsprekende macht op om daar actief invulling aan te geven. Hier is des te meer reden voor nu er een ontwikkeling in gang is gezet waarin meer aandacht is voor constitutionele toetsing, zowel bij de Tweede Kamer[279] als bij de regering.[280]

[278] B. Marseille e.a., *Good Practices voor laagdrempelige, vroegtijdige en rechtvaardige geschiloplossing*, 2023.
[279] *Kamerstukken II* 2022/23, 36344, nr. 1 (Initiatiefnota van het lid Omtzigt over tien voorstellen ter verbetering van de constitutionele toetsing).
[280] *Kamerstukken II* 2023/24, 36344, nr. 3 (Kabinetsreactie op het initiatiefnota van het lid Omtzigt over tien voorstellen ter verbetering van de constitutionele toetsing).

6.5 Conclusie

Een goed functionerende rechtsbescherming leidt ertoe dat burgers gebruik kunnen maken van de rechten die volgen uit de belofte van de rechtsstaat: door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op haar macht en waar nodig ondersteuning van haar krijgen. Daarmee is de rechtsbescherming cruciaal voor het waarmaken van de belofte van de rechtsstaat. Het belang van de rechtsbescherming is bovendien toegenomen doordat de rechtsstaat te vaak onvoldoende leidend is in het handelen van de overheid (hoofdstuk 4) en doordat beleid, wetten en uitvoeringspraktijk ingewikkeld zijn (hoofdstuk 5).

Doordat het burgerperspectief onvoldoende centraal staat, de rechtsbescherming hoge toegangsdrempels kent en de rechtspraak moeite heeft een aantal belangrijke organisatorische opgaven te realiseren, is het functioneren van de rechtsbescherming aangetast. Deze verwaarlozing van de rechtsbescherming leidt ertoe dat burgers een extra stap moeten zetten om hun rechten uit te oefenen. Dit veronderstelt dat burgers goed voor zichzelf kunnen opkomen. Het grootste deel van de burgers slaagt hierin, maar er is een groep die – door uiteenlopende oorzaken – de kennis, energie of middelen mist om voor zichzelf op te komen. Zij komen in de knel en het is juist deze groep die daarom de rechtsbescherming nodig heeft.

De verwaarlozing van de rechtsstaat heeft in sommige situaties dusdanig ernstige vormen aangenomen dat de staatscommissie vaststelt dat de overheid de belofte van de rechtsstaat heeft geschonden. Dat is heel zichtbaar geworden bij het toeslagenschandaal, waar de overheid burgers heeft tegengewerkt en onrechtmatig heeft gehandeld.

Op basis van deze knelpunten is de staatscommissie tot voorstellen gekomen om de rechtsbescherming te versterken. Deze versterking moet beginnen met een forse investering in de toegang tot de rechtsbescherming voor burgers in een kwetsbare positie. Daarnaast heeft de staatscommissie in dit hoofdstuk voorstellen gedaan om de besluitvorming en de bezwaarfase te verbeteren – en om de bestuursrechter meer op basis van beginselen te laten toetsen. Bovendien heeft de staatscommissie voorstellen gedaan om de rechtspraak beter te laten werken.

7. Dialoog tussen de staatsmachten op basis van een rechtsstaatagenda

7.1 Inleiding

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 staan voorstellen om de rechtsstaat meer leidend te maken binnen de overheid, beleid, wetten en uitvoeringspraktijk te vereenvoudigen en de rechtsbescherming te verbeteren. Doel van deze voorstellen is de belofte van de rechtsstaat te realiseren: een samenleving waarin burgers door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op haar macht en waar nodig ondersteuning van haar krijgen.

Een constante binnen de voorstellen is dat deze een appèl doen op de staatsmachten: niet alleen individueel maar ook gezamenlijk. Dit veronderstelt dat de staatsmachten – ieder vanuit hun eigen constitutionele verantwoordelijkheid – overleg voeren over de eigen en de gezamenlijke rol in het waarmaken van de belofte van de rechtsstaat. Met dat overleg moet er tussen de staatsmachten een wisselwerking ontstaan waarin zij informatie over de werking van de rechtsstaat uitwisselen en opvolgen. Dit moet eraan bijdragen dat een tweede toeslagenschandaal voorkomen wordt, doordat signalen uit de uitvoering en de rechtspraak over burgers in de knel eerder leiden tot actie van alle staatsmachten.

Om twee redenen komt deze wisselwerking nu nog onvoldoende van de grond. In de eerste plaats zijn er onvoldoende structuren, mensen en (ICT-)middelen beschikbaar om de uitwisseling van informatie soepel te laten verlopen. Er is vaak geen beleid dat aangeeft welke (rechtsstatelijk relevante) signalen zo belangrijk zijn dat ze gedeeld moeten worden. Dit leidt ertoe dat medewerkers, als ze signalen opvangen, vaak niet weten of op basis hiervan actie moet worden ondernomen – binnen of buiten de eigen organisatie. Dit verhoogt de drempel om signalen te delen. Temeer omdat het uitwisselen van signalen vrijwel nooit de primaire taak van de melder is.

Daarnaast zijn er op dit moment geen vaste overlegstructuren tussen de staatsmachten. Dit leidt ertoe dat de staatsmachten niet regelmatig reflecteren op de onderlinge wisselwerking. Weliswaar zijn er vooral na het toeslagenschandaal belangrijke initiatieven ontplooid, zoals bijvoorbeeld de rechtsstaatgesprekken van de Raad van State, de recente reflectieve rechtsstaatdialoog op initiatief van de Hoge Raad en de reguliere contacten tussen de Hoge Raad en de wetgever. Dit zijn waardevolle initiatieven die om een breed vervolg vragen – niet alleen op nationaal maar ook op decentraal niveau. Echter, deze bestaande initiatieven zijn meestal gericht op een deel van de wisselwerking (alleen uitvoering en wetgeving, of alleen rechtspraak en wetgeving[281]) en nog niet op de wisselwerking tussen de drie staatsmachten als geheel.[282] Daarnaast zijn de initiatieven, hoe belangrijk ook, min of meer vrijblijvend.

In dit hoofdstuk wordt daarom een voorstel gedaan om op basis van een rechtsstaatagenda een structurele dialoog tussen de staatsmachten in te richten waarin de staatsmachten rechtsstatelijk relevante informatie uitwisselen.

7.2 Inrichting van een dialoog tussen de staatsmachten op basis van een rechtsstaatagenda

7.2.1 Inleiding

Op basis van het instellingsbesluit heeft de staatscommissie onderzocht hoe concreet invulling valt te geven aan 'het mechanisme van een rechtsstaatagenda'. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) heeft in 2020 een voorstel tot dit mechanisme gedaan, met als oogmerk het rechtsstatelijk tekort terug te dringen. Kern van het voorstel was de ontwikkeling van een Beleidsagenda Rechtsstaat die periodiek door een onafhankelijke monitoringcommissie kon worden gevolgd en beoordeeld.[283] Enkele jaren geleden is ook in EU-verband een uitvoerig gedocumenteerd mechanisme voor een rechtsstaatdialoog ontwikkeld.[284] Dit functioneert inmiddels daadwerkelijk, zowel nationaal als Europees, compleet met jaarlijkse rapportages en overleggen.

---

281 De Afdeling bestuursrechtspraak koppelt vaker in uitspraken terug aan de wetgever waar regelingen onvoorziene of onbedoelde nadelige gevolgen voor burgers hebben, aldus: Raad van State 2023, p. 22

282 Er is wel literatuur over bilaterale vormen van uitwisseling, bijvoorbeeld J.E.M. Polak en B.P. Vermeulen, Nieuw elan bij terugkoppeling door de bestuursrechter, *JBPlus* 2023/12 en A.G. van Dijk, Terugkoppeling door de rechter, wat moet de wetgever daarvan vinden?, *RegelMaat* 2018, p. 369. Verder is er (beperkt) literatuur beschikbaar over de dialoog tussen staatsmachten: Sigalet, G., Webber, G., & Dixon, R. (Eds.). (2019). Constitutional dialogue: Rights, democracy, institutions (Vol. 21). Cambridge University Press. Sigalet, G., Webber, G., & Dixon, R. (2019). Introduction: the 'what' and 'why' of constitutional dialogue. Manfredi, C. P., & Kelly, J. B. (1999). Six degrees of dialogue: A response to Hogg and Bushell. Osgoode Hall LJ, 37, 513.

283 ROB 2020, p. 14 en 25, 26.

284 Commissiemededeling, 'Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie: Een blauwdruk voor actie', nr. COM(2019)343, 17 juli 2019.

Deze en andere debatten, zoals het tweejaarlijkse beleidsdebat Staat van de rechtsstaat, betreffen overigens niet de volle breedte van de onderwerpen van de rechtsstaat. Dat is verstandig, want de neiging tot integraliteit bevat een risico: even omvangrijke als abstracte voorstellen. De staatscommissie is beducht voor papierslurpende rapportages met hooggestemde aanbevelingen die ver afstaan van de dagelijkse praktijk en waar de burger weinig mee geholpen is. Haar advies is dan ook om van de ingezette initiatieven te leren en selectief te werk te gaan bij de organisatie en inhoud van een meer gestructureerde rechtsstaatagenda[285] – in aanvulling op de bestaande gesprekken en initiatieven.

De staatscommissie ziet toegevoegde waarde in een lichte opzet die gericht is op concrete verbeteringen in de rechtsstaat. Doel van de rechtsstaatagenda is een dialoog te faciliteren tussen de drie staatsmachten. Die dialoog moet gaan over het verwezenlijken van de belofte van de rechtsstaat in de praktijk voor alle inwoners van Nederland. En over het uitvoeren van acties die voor die verwezenlijking nodig zijn. Voor het terugkerende overleg geldt een lerende aanpak, met constante reflectie op het voorgaande gesprek en scherp oog voor de uitkomsten van andere initiatieven. Op die manier kan de agenda een cyclisch karakter krijgen en ontstaat er een doorlopende conversatie.

Het voorstel is om een regelmatige dialoog tussen de staatsmachten te organiseren op basis van een rechtsstaatagenda, uiteraard met inachtneming van de onafhankelijke en eigenstandige positie van de staatsmachten. Te allen tijde moet zelfs maar de schijn vermeden worden dat de ene staatsmacht in de bevoegdheid treedt van andere staatsmachten of partij trekt voor (één van) de andere staatsmachten. Zo kunnen ze bij de rechtsstaatagenda geen opdrachten aan elkaar verstrekken. Elke staatsmacht heeft op zijn terrein een eigenstandige verantwoordelijkheid en het is aan hem om naar aanleiding van een signaal actie te ondernemen. In het voorstel van de staatscommissie wordt de onafhankelijke of zelfstandige positie van de deelnemers dan ook volledig gerespecteerd.

De staatscommissie adviseert om in de eerste drie jaren ten minste elk half jaar zo'n dialoog te organiseren – onder de noemer 'de Nationale Rechtsstaatagenda'. Omdat het om een nieuwe, innovatieve vorm van overleg tussen de staatsmachten gaat, is het van belang om niet met een in beton gegoten constructie te beginnen, geen nieuwe instituties voor de wisselwerking in het leven te roepen en bewust ruimte te houden voor wenselijke aanpassingen. Dit maakt het mogelijk om de organisatie en uitvoering van de dialoog te optimaliseren. Na die drie jaar zal er een evaluatie plaatsvinden van de opzet.

7.2.2 Deelnemers van de dialoog tussen de staatsmachten

Om de dialoog inhoud te geven is het van belang dat afgevaardigden aanwezig zijn die met gezag de rechtsprekende, wetgevende en uitvoerende macht kunnen vertegenwoordigen. Gegeven de totstandkoming van haar eigen opdracht (met inbreng van regering, parlement en rechtspraak) gaat de staatscommissie ervan uit dat alle deelnemers streven naar een constructieve bijdrage aan verbeteringen van de rechtsstaat voor de burger.

Wat de samenstelling van de rechtsstaatagenda betreft, is van belang dat er sprake is van zowel continuïteit als flexibiliteit. Continuïteit vanwege de dragende kracht van de instituties in de rechtsstaat en flexibiliteit vanwege de inhoudelijke onderwerpen die halfjaarlijks worden besproken. Gelet hierop staan de staatscommissie de volgende deelnemers voor ogen:

- Voor de rechtsprekende macht: de President van de Hoge Raad, de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State en de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak.
- Voor de uitvoerende macht: de meest betrokken ministers en publieke dienstverleners.
- Voor de wetgevende macht: enerzijds de minister-president en de ministers van Justitie en BZK en anderzijds de voorzitters van de beide Kamers, geflankeerd door specifieke rapporteurs.

De staatscommissie denkt ook aan deelname van de decentrale overheden, via een vertegenwoordiging van de gemeenten. Verder zullen vanwege hun constitutionele positie de drie Hoge Colleges van Staat niet kunnen ontbreken, met deelname van de vicepresident van de Raad van State, de president van de Algemene Rekenkamer en de Nationale ombudsman.

7.2.3 De dialoog tussen de staatsmachten in de praktijk

De voorbereiding van de inhoud en de agenda van deze dialoog ligt bij de drie staatmachten zelf: zij komen met bespreek- en signaleringspunten. Ook de drie Hoge Colleges van Staat dragen agendapunten aan. Dit doen deze colleges (zoveel mogelijk) gezamenlijk. Dit past in hun streven om nauwer samen te werken.[286] Hun inbreng is de opbrengst van de feedbackloop over wetgeving, rechtspraak en uitvoering waaraan zij ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid hebben bijdragen. Het is van groot belang dat alle deelnemers de vrijheid hebben en voelen om onderwerpen te agenderen.

Op basis van een gedegen voorbereiding komt een gezamenlijk vastgestelde agenda tot stand. De staatscommissie stelt zich voor dat de drie staatsmachten een jaarlijks roulerende verantwoordelijkheid hebben voor de voorbereiding van de rechtsstaatagenda. De staatscommissie zou het op prijs stellen als de voorzitter van de Eerste Kamer de voorbereiding van de allereerste rechtsstaatagenda kort na de zomer 2024 ter hand wil nemen – in overleg met de beoogde deelnemers.

[285] Europese Rekenkamer, 'Verslaglegging door de Commissie over de rechtsstaat', eca.europa.eu, 2024.
[286] 'Gespreksnotitie ten behoeve van een bijeenkomst met informateurs en onderhandelaars', algemenerekenkamer.nl, 28 augustus 2024.

Er is voor de Nationale Rechtsstaatagenda een klein, vast secretariaat. Dit heeft als taak de voorbereidingen en het tempo erin te houden – en om een jaarlijkse burgerpanelbijeenkomst te organiseren. Het secretariaat is beheersmatig ondergebracht bij de Algemene Rekenkamer. Dat sluit goed aan op de positie en ordenende, op verbetering gerichte functie van dit Hoge College van Staat. Het zou bovendien niet passend zijn om het secretariaat bij een van de drie staatsmachten onder te brengen.

Het voorstel is om met een openbare agenda te werken. Tijdens de dialoog delen de drie staatsmachten hun perspectief op de werking van de rechtsstaat in het algemeen en op de signaleringen en opgaven voor de rechtsstaat in het bijzonder. Ook kunnen de staatsmachten bespreken wat zij het komend jaar (alleen of gezamenlijk) willen doen om deze opgaven voor de rechtsstaat te realiseren. Van de besloten dialoog wordt een verslag gemaakt, voorzien van signaleringen, dat na akkoord van alle deelnemers openbaar wordt gemaakt. Het is vervolgens aan iedere staatsmacht om vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid te bezien welke gevolgen hij verbindt aan de signaleringen. Zo kan de rechtsstaatagenda aanzetten tot actie.

7.2.4 Onderwerpen voor de rechtsstaatagenda

De rechtsstaatagenda speelt een centrale rol in de dialoog tussen de staatsmachten. Op deze agenda staan de belangrijkste rechtsstatelijke signaleringen die de staatsmachten gezamenlijk en afzonderlijk hebben gedaan om de werking van de rechtsstaat voor de inwoners van Nederland te verbeteren. Het spreekt voor zich dat de eerste jaren ook dit rapport van de staatscommissie in de voorbereidingen wordt betrokken.

Bij de agendering zal sterk selectief te werk moeten worden gegaan, ook vanwege al bestaande overleggremia. Hierbij is het nodig dat er een leidende rol is voor de signalering van mogelijkheden tot concrete verbetering van de werking van de Nederlandse rechtsstaat voor burgers. Hoe kunnen de staatsmachten in de juiste positie komen om de verbetervoorstellen van de rechtsstaat voor de burgers werkelijkheid te laten worden? Permanente aandacht is daarbij nodig voor de ontwikkeling van een rechtsstatelijke cultuur die dragend is voor de drie staatsmachten. De geconsolideerde rechtsstaatagenda neemt de rechtsstaatagenda van het voorgaande jaar als uitgangspunt.

Wat de staatscommissie betreft staan in elk geval de eerste jaren concrete signaleringen over de volgende vier hoofdpunten op de agenda:
1. De rechtsstaat meer leidend maken binnen de overheid.
2. Beleid, wetten en uitvoeringspraktijken vereenvoudigen.
3. De rechtsbescherming verbeteren.
4. De wisselwerking tussen de staatsmachten.

Deze agenda wordt niet alleen aangevuld met de signaleringen van de deelnemers, maar ook met die van een burgerpanel dat jaarlijks bijeenkomt voor overleg over de werking van de rechtsstaat vanuit burgerperspectief. Het is aan de dialoogpartners om die jaarlijkse burgerpanelbijeenkomsten te organiseren. Dit brengt met zich mee dat zij een vast secretariaat nodig hebben om deze taak bij onder te brengen.

De doelen van de rechtsstaatagenda moeten voldoende helder, haalbaar en realistisch zijn. Wanneer de doelstellingen te abstract van karakter zijn, kan dit de slagkracht van de staatsmachten verminderen en leidt de agenda naar verwachting niet tot concrete acties.

Voeding voor verbetervoorstellen kan ook gevonden worden in bronnen als:
- rapportages en verslagen van Europese en internationale instanties (Raad van Europa, waaronder Venetiëcommissie en GRECO, Europese Commissie, VN-rapporteurs);
- jaarverslagen en rapportages van de Hoge Colleges van Staat;
- jaarverslagen en ‘terugkoppelingen’ van nationale en internationale rechterlijke instanties;
- de periodieke ‘Staat van de Uitvoering’ en ‘Stand van de Uitvoering’, opgesteld door zowel centrale uitvoeringsorganisaties als gemeenten.

7.2.5 Debat over de rechtsstaat op landelijk en gemeentelijk niveau

De staatscommissie adviseert het parlement en de gemeenteraden in Nederland om regelmatig een debat te organiseren op basis van de dialoog tussen de staatsmachten en de Nationale Rechtsstaatagenda. Tijdens dat debat moet er ruimte zijn om te reflecteren op het eigen rechtsstatelijk handelen, de rechtsstatelijke kwaliteit van de uitvoering en het functioneren van de rechtsketen.

8. Investeringen in de rechtsstaat in tijden van personele schaarste

8.1 Wat betekent het advies in het licht van vergrijzing en krapte op de arbeidsmarkt?

De staatscommissie richt meerdere van haar verbetervoorstellen tot overheidsorganisaties met burgercontact: de publieke dienstverleners. In de voortgangsrapportage 2023 van Werk aan Uitvoering staat dat veel van deze uitvoeringsorganisaties tegen de grenzen van hun kunnen aanzitten. Zij lopen bij de verbetering van hun dienstverlening niet alleen aan tegen de krapte op de arbeidsmarkt, in het bijzonder de schaarste aan ICT-krachten, maar ook tegen de complexiteit van beleid en de (on)mogelijkheid van gegevensuitwisseling.[287] Bij de rechtspraak is er eveneens sprake van hoge werkdruk.[288]

De Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 wijst op de mogelijke consequenties van schaarse capaciteit en structurele krapte (die mede het gevolg zijn van de vergrijzing). De publieke taak kan er flink onder lijden. Wachttijden kunnen bijvoorbeeld toenemen. Of organisaties kunnen vanwege het arbeidsintensieve karakter van de dienstverlening maar in beperkte mate doelmatiger gaan werken. Ook is het mogelijk dat de kwaliteit van hun dienstverlening daalt, omdat ze geen geschikt personeel kunnen vinden.[289] Dit gebrek aan uitvoeringscapaciteit is niet alleen een probleem in 2050, maar ook nu al een hindernis voor beleidsuitvoering.[290]

Zijn de verbetervoorstellen van de staatscommissie wel waar te maken in het licht van deze schaarse capaciteit en structurele krapte?[291] De staatscommissie onderkent het belang van realisme over wat mogelijk en uitvoerbaar is.[292] Sterker nog: juist omdát ze zich bewust is van deze beperkingen, is ze tot haar verbetervoorstellen gekomen.

[287] Werk aan Uitvoering, Voortgangsrapportage 2023, februari 2024, p. 30.
[288] Winter 2023.
[289] Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050, Par. 5.4.
[290] Moons en Van Veldhuizen, ‘Productiviteitsverschillen tussen publieke uitvoeringsorganisaties toegenomen’, *ESB* 108(4823), 20 juli 2023, p.1
[291] Kamerstukken II 2023/24, 36410, nr. 1, p. 112 (Nota over de toestand van ‘s rijks financiën).
[292] Brief van de secretarissen-generaal aan informateur Ronald Plasterk van 12 januari 2024, 4376837 (rijksoverheid.nl): *“Er staan duizenden vacatures open in de (semi)publieke sector en de Studiegroep Begrotingsruimte laat zien dat de budgettaire ruimte beperkt is. Bij veel publieke dienstverleners is bovendien sprake van verouderde systemen, nog lopende implementatietrajecten, aanvullend belast met te grote interne en externe verantwoordingsdruk en toegenomen complexiteit.”.* Zie ook over krapte op de arbeidsmarkt: SER, *Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk. Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktkrapte*, SER advies 23/01, 2023.

Voor het goed presteren van de overheid, is het noodzakelijk dat uitvoeringsorganisaties beschikken over voldoende middelen en inhoudelijke deskundigheid. Anders kan de belofte van de rechtsstaat niet voldoende worden ingelost. Om die reden doet de staatscommissie verschillende voorstellen om de positie van uitvoeringsorganisaties ten opzichte van beleidsmakers en de wetgever te versterken. Uitvoeringsorganisaties moeten zich teweer kunnen stellen tegen onrealistische verwachtingen vanuit de regering of het parlement – of tegen hun gebrek aan interesse. Zoals Van Thiel aangeeft: *“Uitvoeringsorganisaties zelf durven vaak geen nee te zeggen tegen beleid en politiek, omdat ze graag dienstbaar willen zijn. Of uitvoeringsorganisaties zeggen wel nee, maar daar wordt niet naar geluisterd.”*[293]

In dit rapport staat onder meer het dringende advies aan het parlement om er vanuit zijn controlerende taak scherper op toe te zien dat budgetten stroken met de taken die bij uitvoeringsorganisatie zijn neergelegd. En de voorstellen van de staatscommissie voor vereenvoudiging van beleid, regelgeving en uitvoeringspraktijk zijn ook gedaan met het oog op reduceren van uitvoeringslast. Een stevige reductie van de complexiteit van regelingen voor inkomensondersteuning is niet alleen vanuit burgerperspectief gewenst, maar is dat ook vanuit uitvoeringsorganisaties die belast zijn met de uitvoering van deze regeling. Die reductie zorgt ervoor dat zij op termijn kunnen rekenen op een daadwerkelijke beperking van de werklast; een beperking die uiterst welkom is in tijden van vergrijzing en krapte op de arbeidsmarkt.

Deze beperking van werklast moet ook het gevolg zijn van een ander voorstel van de staatscommissie: het advies om de gegevensdeling voor proactieve dienstverlening te regelen in een algemene wet. Zoals Werk aan Uitvoering aangeeft, is het belang van een gezamenlijke aanpak op ICT-gebied noodzakelijk nu er een schaarste aan ICT-krachten is op de arbeidsmarkt.

De voorstellen van de staatscommissie kunnen ook bijdragen aan het voorkomen van niet-gebruik van regelingen. Het is niet alleen van rechtsstatelijk belang dat mensen hun bestaansminimum gerealiseerd zien. Het is ook doelmatiger als zij de inkomensondersteuning krijgen die zij nodig hebben voor hun bestaanszekerheid: niet-gebruik kan immers tot hogere kosten leiden – en tot meer werk voor de overheid in een later stadium.[294]

[293] Sandra van Thiel: “We mogen in onze handjes knijpen met onze uitvoeringsorganisaties”, overheidvannu.nl, 24 april 2024.
[294] Significant APE 2023. p. 14-15.

Voor de verbetervoorstellen voor het overheidscontact met burgers geldt eveneens dat ze niet alleen rechtsstatelijk belang hebben, maar ook doelmatiger zijn. Als dat contact op een slimme manier met ervaren medewerkers wordt verbeterd, komen aan de voorkant vragen en problemen van de burger scherper in beeld en worden mensen eerder goed op weg geholpen. Ook dit scheelt de overheid kosten en werk in een later stadium.

De staatscommissie onderkent dat er een grote diversiteit aan uitvoeringsorganisaties is. En dus geen uniforme oplossing voor alle organisaties. Wel gelooft de staatscommissie dat zij, ondanks hun verschillen, veel van elkaar kunnen leren. Dit gebeurt ook al – onder andere via het Netwerk van Publieke Dienstverleners.

8.2 Investeringsagenda voor de rechtsstaat

8.2.1 Algemeen

Om het functioneren van de rechtsstaat voor burgers merkbaar te verbeteren zijn investeringen nodig in alle instituties en organisaties die rechtstreeks met burgers te maken hebben, inclusief de rechtspraak en medeoverheden, in het bijzonder de gemeenten.[295] Voor de werking van de rechtsstaat is een goed functionerende rechtspraak, waarvan uitspraken effectief ten uitvoer worden gelegd, van het hoogste belang.[296]

Aan het onderhoud van de rechtsstaat hangt een prijskaartje: in zijn algemeenheid geldt dat een goede balans tussen budget en taken cruciaal is. De staatscommissie constateert dat deze balans onvoldoende is geborgd. Dat heeft, niet zelden letterlijk, ook een prijs. Veronachtzaming van de rechtsstaat, een nonchalante bestuurscultuur, ingewikkelde wetgeving en navenant onvoldoende kwaliteit van uitvoering zijn ook duur. Zij kunnen maatschappelijke kosten veroorzaken bij burgers (en ook bedrijven) die vermijdbaar zijn als tijdig aan rechtsstatelijke eisen zou zijn voldaan. Sluipende en ook ogenschijnlijk kleinere bezuinigingen kunnen leiden tot onnodige meerkosten en tot aantasting ook van rechtsstatelijke verworvenheden.

Doelmatigheid en waarborging van de rechtsstaat gaan hier hand in hand. De rechtsstaat moet in staat worden gesteld om haar taken met integriteit en effectiviteit uit te voeren, zodat het vertrouwen van de samenleving in de rechtsstaat wordt gevoed. Om die reden heeft de staatscommissie al op 19 december 2023 in een tussenconclusie aan de informateur gewezen op het belang van investeren in de rechtsstaat: *"Onze tussenconclusie is dat de rechtsstaat permanent onderhoud vergt en dat de komende jaren, naast juridische en bestuurlijke maatregelen, ook aanzienlijke financiële investeringen nodig zijn om de rechtsstaat te waarborgen en het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen en versterken."*[297]

De staatscommissie heeft daarbij drie hoofdlijnen genoemd:
1. De rechtsstaat raakt alle overheden.
2. De rechtsstaat is niet gratis: investeer.
3. De rechtsstaat verdient ook op de begroting bescherming.

In deze korte paragraaf van financiële aard wordt ingegaan op de tweede hoofdlijn: de noodzaak om investeringen te doen in de rechtsstaat. Deze is immers de afgelopen jaren verwaarloosd. Investeringen zijn noodzakelijk om drie redenen:
- Recente hersteloperaties laten zien dat onvoldoende investeren in de rechtsstaat een prijs heeft. Naast aanzienlijk menselijk leed, worden de kosten voor de hersteloperatie toeslagen inmiddels geschat op ruim meer dan € 10 miljard. Anders gezegd: investeren is een dure plicht, maar niets doen is duurder.
- De rechtsstaat vraagt op vele terreinen om onderhoud en versterking. De staatscommissie realiseert zich dat daarbij keuzes nodig zijn. Zij adviseert om prioriteit te geven aan investeringen die merkbaar zijn voor de burger, in het bijzonder voor burgers die in een kwetsbare positie verkeren. Het gaat daarbij om een investering in de vereenvoudiging van regels waarvan burgers het meest last hebben. En om een investering in de verlichting voor de uitvoering, zodat er binnen de huidige uitvoeringscapaciteit ruimte ontstaat om slimmer, eenvoudiger en meer burgergericht te werken. Burgers moeten ervaren dat regels correct en integer worden uitgevoerd en dat hun contact met de overheid beter wordt.
- De staatscommissie adviseert daarom investeringen op drie terreinen: betere toegang van de burger tot het recht, beter contact tussen burger en overheid en een sterkere rechtsstatelijke cultuur.

Randvoorwaarde bij dit alles is dat de rechtsstaat ook op institutioneel niveau op orde wordt gebracht. De rechtsstaat bestaat niet alleen uit een aantal principes, maar moet ook gestalte krijgen door instituties. Het bestaan van onderscheiden instituties is een uitdrukking van de spreiding van overheidsmacht. Als die spreiding goed is, kan de ene staatsmacht de nalatigheid van de andere(n) corrigeren en andersom – elk vanuit de eigen verantwoordelijkheid.

Instituties zijn er voor de burgers. Het gezag van instituties is niet vanzelfsprekend, maar zal telkens moeten worden verdiend door het juiste te doen. Wetgeving, rechtspraak en uitvoering zijn werkzaamheden die verricht worden door mensen verbonden aan

[295] Brief van de Staatscommissie rechtsstaat aan informateur Ronald Plasterk, 'Tussenconclusie: investeer in de rechtsstaat', van 19 december 2023 (deze brief is opgenomen in bijlage 2 bij dit rapport), p. 1.
[296] Venetiëcommissie 2016, par. 39.
[297] Brief van de Staatscommissie rechtsstaat aan informateur Ronald Plasterk, 'Tussenconclusie: investeer in de rechtsstaat', van 19 december 2023 (deze brief is opgenomen in bijlage 2 bij dit rapport) p. 1.

overheidsinstituties, zoals de Tweede en Eerste Kamer, regering en rechterlijke instanties. Ook andere Hoge Colleges van Staat dan de Tweede en Eerste Kamer – zoals de Algemene Rekenkamer, de Raad van State en de Nationale ombudsman – spelen een belangrijke rol in de Nederlandse rechtsstaat.

De rechtsstaatinstituties kunnen niet functioneren zonder goede ondersteuning. Cruciaal daarbij is een goed toegerust ambtelijk apparaat en toereikende financiering.

In de Investeringsagenda Rechtsstaat die de staatscommissie in december 2023 ten behoeve van de toenmalige formatie heeft voorgesteld, worden de investeringen op de drie hoofdlijnen nader uitgewerkt. De vermelde bedragen zien op het eerste jaar van uitgave in 2026. Niet eerder, want voor de uitwerking is tijd nodig en zijn er soms ook wetswijzigingen nodig.

Deze investeringsagenda is aan het slot van het onderzoek van de staatscommissie nog steeds actueel. Wel heeft ze een aanvulling gekregen: de kosten voor een Planbureau voor de rechtsstaat. Daarnaast zijn de bedragen aangepast op grond van nader ter beschikking gekomen gegevens. In de volgende paragraaf volgt een nadere specificatie (op hoofdlijnen) van de investeringsvoorstellen.

8.2.2 Investeringsagenda rechtsstaat

Het voorstel is om drie enveloppen beschikbaar te stellen voor de versterking van de rechtsstaat. De tabellen geven de bedragen in miljoenen euro's aan. Het gaat hier om bedragen voor onderwerpen met een aanzienlijk financieel belang, die de komende jaren ten minste nodig zijn om de voorstellen te realiseren. De bedragen zijn indicatief omdat bij de uitwerking van de voornemens kan blijken dat er een alternatieve oplossing is of dat bij de uitwerking een (enigszins) kostenbesparende of kostenverhogende vormgeving beter is.

1. Betere toegang van burgers tot het recht

a. Innovatieve afhandeling van veelvoorkomende geschillen over eenvoudige zaken en een alternatieve aanpak waardoor burgers de gang naar de rechter niet hoeven maken (25).
b. Herstel van en impuls voor sociale advocatuur, Juridisch Loket, rechtswinkels en overige rechtsbijstand (180).
c. Verlaging van griffierechten / effect op de rechtspraak (50).
d. Verkorting doorlooptijden door een vroegtijdige en gemoderniseerde, oplossingsgerichte aanpak van geschillen door rechtbanken (20).
e. Zittingen op locatie (30).
f. Betere toegankelijkheid van wetgevingsstukken (10).

	2026	2027	2028	2029
Rechtsketen	315	345	400	400

2. Beter contact tussen burgers en overheid (publieke dienstverlening)

I Centrale overheid

a. Investeren in training, werving, selectie en werkomstandigheden van medewerkers met direct burgercontact, te starten bij overheidsorganisaties die te maken hebben met de meest kwetsbare burgers, zoals de Belastingdienst, UWV, CAK en gemeenten (180).
b. Verlichting van uitvoeringsorganisaties door in het belang van burgers een streep te zetten onder bepaalde slepende kwesties die te veel capaciteit vergen (100).
c. Investeren in (telefonische) bereikbaarheid en gebruiksvriendelijke digitale toepassingen die de druk op de uitvoering kunnen verlichten (50).
d. Investeren in burgerbetrokkenheid bij wetgeving en uitvoering (20).

II Gemeenten

In de publieke dienstverlening, of die nu door gemeenten of uitvoeringsorganisaties op rijksniveau worden verleend, zijn er tal van verbeterinitiatieven. Deze kunnen worden uitgebouwd. Ook kan geprofiteerd worden van de ervaringen elders. Om ingewikkeldheden rond de bekostiging via specifieke uitkeringen te voorkomen is het voorstel om het Gemeentefonds op te hogen. Nadeel daarvan is het risico dat het 'rechtsstaatgeld' aan andere doeleinden wordt besteed. In de interbestuurlijke verhoudingen is het passend om uit te gaan van onderling vertrouwen. Het nadeel van een mogelijk incorrecte besteding van middelen kan worden ondervangen door afspraken met de VNG, een voorafgaande impactanalyse en een beleidsevaluatie achteraf.

	2026	2027	2028	2029
Centrale overheid	350	550	550	550
Gemeenten	300	500	500	600

3. Sterkere rechtsstatelijke cultuur en betere wetgeving

a. Rechtsstaatagenda (2).
b. Planbureau voor de rechtsstaat (5).
c. Wetgevingsprogram vereenvoudiging beleid en wetgeving, te beginnen bij wetgevingscomplexen waar burgers het meest last van hebben (10).
d. Versterking van het rechtsstatelijk kompas van overheidsmedewerkers, in het bijzonder bij topambtenaren (5).
e. Investering in ondersteuning van de Kamers (generiek, niet per fractie) en politieke partijen (13).
f. Intensivering van de wetgevende taak van de Tweede Kamer, Eerste Kamer en regering (5+1+4).

	2026	2027	2028	2029
Staatsmachten	45	140	240	240

9. Rapport op hoofdlijnen

De Staatscommissie rechtsstaat heeft de taak om vanuit het burgerperspectief te adviseren over de verbetering van het functioneren van de rechtsstaat. Vanuit het perspectief van de burgers in Nederland dient de rechtsstaat zich aan als een drieledige belofte. Deze belofte is dat, via het recht, iedere burger van Nederland,

- door en tegen de overheid wordt beschermd (beschermende kant),
- invloed kan hebben op wie de macht heeft en hoe deze macht wordt gebruikt (democratische kant), en,
- als dat nodig is, steun krijgt van de overheid die door grondrechten, in het bijzonder sociale rechten en zorgplichten, actief voorwaarden schept om gestalte te kunnen geven aan hun leven in de samenleving (voorwaardenscheppende kant).

Gezien haar taakomschrijving heeft de staatscommissie ervoor gekozen om deze belofte centraal te stellen in haar onderzoek. Dit onderzoek bestond enerzijds uit een analyse van de – vanuit burgerperspectief – belangrijkste knelpunten in het functioneren van de rechtsstaat. Anderzijds bestond het uit het formuleren van concrete verbetervoorstellen waarmee de overheid deze knelpunten kan wegnemen.

Deze aanpak heeft geleid tot tien verbetervoorstellen. Die moeten eraan bijdragen dat de overheid (alle organisaties die deel uitmaken van de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht) een constructievere rol speelt in het waarmaken van de belofte van de rechtsstaat.

De Staatscommissie rechtsstaat doet met dit adviesrapport een dringende oproep aan het parlement en de regering om eensgezind te werken aan het waarmaken van deze belofte van de rechtsstaat. En om zo een einde te maken aan de harde werkelijkheid waarin een grote groep inwoners op dit moment leeft door de verwaarlozing van die rechtsstaat. De rechtsstaat is een politiek werkwoord. De overheid moet zich dus niet langer passief opstellen richting de rechtsstaat, maar de basisprincipes van deze rechtsstaat omarmen en navolgen. De burger verdient dit.

Voor een korte versie van de hoofdboodschap verwijst de staatscommissie naar de publieksversie van het rapport. Hieronder volgt een samenvatting van de voorstellen van de staatscommissie.

9.1 De rechtsstaat meer leidend maken in het handelen van de overheid

In de belofte van de rechtsstaat nemen het gedrag en de beslissingen van (de vertegenwoordigers van) de overheid een belangrijke plaats in. Dit overheidshandelen moet in lijn zijn met de grondidee, de beginselen en de structuren van de rechtsstaat. Wanneer deze belofte leidend is in haar handelen, speelt de overheid een constructieve rol in het realiseren van de belofte van de rechtsstaat: een samenleving waarin burgers door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op haar macht en waar nodig ondersteuning van haar krijgen.

Helaas is deze belofte van de rechtsstaat vanuit burgerperspectief te vaak onvoldoende leidend in het handelen van de overheid. Dit komt doordat:

1. politici, bestuurders en topambtenaren de belofte van de rechtsstaat onvoldoende gewicht geven in hun gedrag en beslissingen;
2. de rechtsstaat een te kleine rol speelt in de besluitvorming over de financiering en de uitvoerbaarheid van (nieuwe) burgergerichte overheidstaken;
3. medewerkers van de overheid in het contact met burgers de belofte van de rechtsstaat niet als kompas hanteren.

Op basis van deze knelpunten heeft de staatscommissie drie doelen voor de overheid geformuleerd om de rechtsstaat meer leidend te maken in haar handelen:

- Het versterken van rechtsstatelijk leiderschap.
- Het versterken van het rechtsstatelijk ethos in de uitvoering.
- Het verbeteren van het contact en de begrijpelijkheid van overheidscommunicatie.

De staatscommissie doet vijf voorstellen om deze doelen te bereiken:
Voorstel 1. Toon rechtsstatelijk leiderschap en draag de principes van de rechtsstaat echt uit! Versterk de rechtsstatelijke cultuur ook met een Planbureau voor de rechtsstaat en een zelfstandig begrotingshoofdstuk voor de rechtsketen.
Voorstel 2. Versterk het rechtsstatelijk kompas binnen alle onderdelen van de overheid.
Voorstel 3. Geef uitvoeringsorganisaties de mogelijkheid een rode kaart te trekken.
Voorstel 4. Verbeter het contact met de burger. Want in een rechtsstaat hebben burgers recht op begrijpelijke communicatie en adequate informatie. Maak bij nieuwe regelingen en wetgeving volop gebruik van ervaringskennis.
Voorstel 5. Schaf het verbod op toetsing van wetgeving aan de Grondwet af.

9.2 De vereenvoudiging van beleid, wetten en uitvoeringspraktijk

De ingewikkeldheid van beleid, wetten en uitvoering staat in de weg aan de belofte van de rechtsstaat. De reden is dat deze complexiteit steeds meer van burgers vraagt. Zij moeten een almaar grotere inspanning leveren om grip te krijgen op de overheid. Naarmate er meer inspanning nodig is, groeit ook het aantal burgers dat deze niet kan leveren en in de knel komt.

De vereenvoudiging van beleid, wetten en uitvoering staat al jaren op de agenda, maar het lukt de regering en het parlement niet om beleid, wetten en uitvoeringspraktijk te vereenvoudigen. Sterker nog: het stapelen van regelingen lijkt onverminderd door te gaan. Dit is een onaanvaardbare tendens, die doorbroken moet worden!

Om hiervoor te zorgen stelt de staatscommissie het volgende voor:
Voorstel 6. Geef langdurige politieke prioriteit aan de vereenvoudiging van regelingen voor bestaanszekerheid. Bezien vanuit de burger moet dit het startpunt zijn van een structurele inspanning van de regering en het parlement om eindelijk werk te maken van de vereenvoudiging van beleid, wetten en uitvoering. Hiervoor moeten zij afspraken maken over regeerperiodes heen – in elke kabinetsformatie.
Voorstel 7. Regel in algemene wetgeving een grondslag voor gegevensdeling tussen overheidsorganisaties, voor proactief overheidshandelen in het belang van de burger.

9.3 Het verbeteren van de rechtsbescherming

Een goed functionerende rechtsbescherming leidt ertoe dat burgers gebruik kunnen maken van de rechten die volgen uit de belofte van de rechtsstaat. Daarmee is de rechtsbescherming cruciaal voor het inlossen van die belofte.

Doordat het burgerperspectief onvoldoende centraal staat, de rechtsbescherming hoge toegangsdrempels kent en de rechtspraak moeite heeft een aantal belangrijke organisatorische opgaven te realiseren, is het functioneren van de rechtsbescherming aangetast. Deze verwaarlozing leidt ertoe dat burgers een extra stap moeten zetten om hun rechten te effectueren. Dit veronderstelt dat burgers goed voor zichzelf kunnen opkomen. Het grootste deel van de burgers slaagt hierin, maar er is een groep die – om uiteenlopende redenen – de kennis, energie of middelen mist om voor zichzelf op te komen. Zij komen in de knel, terwijl juist zij vanwege dat onvermogen om voor zichzelf op te komen de rechtsbescherming nodig hebben.

De staatscommissie komt met drie voorstellen om de rechtsbescherming te versterken:
Voorstel 8: Investeer fors in de verbetering van de rechtsbescherming.
Voorstel 9: Richt de bestuurlijke besluitvorming en de procedure voor bezwaarschriften zo in dat burgers ervaren dat zij gehoord en gezien worden.
Voorstel 10: Toets als bestuursrechter ook aan rechtsbeginselen.

9.4 Een dialoog tussen de staatsmachten op basis van een rechtsstaatagenda

Hierboven staan voorstellen om de rechtsstaat meer leidend te maken binnen de overheid. Om beleid, wetten en uitvoeringspraktijk te vereenvoudigen. En om de rechtsbescherming te verbeteren. Doel van deze voorstellen is om de belofte van de rechtsstaat te realiseren: een samenleving waarin burgers door en tegen de overheid beschermd zijn, invloed hebben op haar macht en waar nodig haar ondersteuning krijgen.

Een constante binnen deze voorstellen is dat ze een appèl doen op de staatsmachten, zowel op elk van hen afzonderlijk als op allen tezamen. Dit veronderstelt dat de staatsmachten – ieder vanuit de eigen constitutionele verantwoordelijkheid – overleg voeren over hun individuele én gezamenlijke rol in het waarmaken van de belofte van de rechtsstaat.

Op dit moment zijn er geen vaste overlegstructuren tussen de staatsmachten. Daarom stelt de staatscommissie voor om de komende drie jaar een dialoog tussen de staatsmachten te organiseren en de opzet daarna te evalueren. Deze dialoog moet ten minste elk halfjaar plaatsvinden en zich baseren op een rechtsstaatagenda. Ze moet gaan over het waarmaken van de belofte van de rechtsstaat. En over het uitvoeren van de acties die hiervoor nodig zijn.

De dialoogpartners hanteren een lerende aanpak voor het terugkerende overleg, waarbij ze steeds reflecteren op het voorgaande gesprek. Ook houden ze rekening met de uitkomsten van andere initiatieven. Op die manier kan de agenda een cyclisch karakter krijgen en ontstaat er een doorlopende conversatie, met oog voor de onafhankelijke en eigenstandige positie van de staatsmachten. Hierbij vermijdt elke staatsmacht altijd dat zij in de bevoegdheid treedt van – of partij trekt voor – een andere staatsmacht.

Om de dialoog inhoud te geven is het van belang dat er afgevaardigden aan meedoen die met gezag de rechtspraak, wetgever en uitvoering kunnen representeren. De staatscommissie denkt aan de volgende vertegenwoordigers:

- Voor de rechtspraak: de President van de Hoge Raad, de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State en de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak.
- Voor de uitvoerende macht: de meest betrokken ministers en publieke dienstverleners.
- Voor de wetgevende macht: de minister-president, de ministers van Justitie en BZK en de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer, geflankeerd door specifieke rapporteurs.

De staatscommissie ziet decentrale overheden graag deelnemen via een vertegenwoordiging van de gemeenten. Ook mogen vanwege hun constitutionele positie de volgende Hoge Colleges van Staat niet ontbreken: de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de Raad van State.

De voorbereiding van de inhoud en de agenda van deze dialoog ligt bij de drie staatmachten zelf: zij komen met bespreek- en signaleringspunten. Ook de Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman en Raad van State dragen agendapunten aan. Het is van groot belang dat de deelnemers de vrijheid hebben en voelen om onderwerpen te agenderen.

De staatscommissie stelt zich voor dat de drie staatsmachten een jaarlijks roulerende verantwoordelijkheid hebben voor de voorbereiding van de rechtsstaatagenda. Zij adviseert om de eerste jaren in elk geval de volgende vier hoofdpunten op de agenda te zetten:

1. Het meer leidend maken van de rechtsstaat in het overheidshandelen.
2. Beleid, wetten en uitvoeringspraktijken vereenvoudigen.
3. De rechtsbescherming verbeteren voor burgers.
4. De wisselwerking tussen de staatsmachten.

9.5 Een overzicht van de verbetervoorstellen

Parlement | Regering | Overheidsorganisaties met burgercontact | Rechtspraak

Maak de belofte van de rechtsstaat meer leidend in het handelen van de overheid

1 Toon rechtsstatelijk leiderschap en draag de principes van de rechtsstaat actief uit! Versterk de rechtsstatelijke cultuur ook met een Planbureau voor de rechtsstaat en een zelfstandig begrotingshoofdstuk voor de rechtsketen.

- Reflecteer jaarlijks tijdens een debat op de eigen rol in de rechtsstaat. Laat dit debat inhoudelijk voorbereiden door een externe, onafhankelijke deskundige. (Parlement, Regering)
- Stel een Planbureau voor de rechtsstaat in. (Regering)
- Maak een afzonderlijk begrotingshoofdstuk voor de rechtsketen. (Parlement, Regering)
- Verbeter de transparantie over nevenfuncties, benoemingen, regels rond niet-verenigbaarheid van functies en opgave van (financiële) belangen. (Parlement, Regering, Overheidsorganisaties met burgercontact, Rechtspraak)

2 Versterk het rechtsstatelijk kompas binnen alle onderdelen van de overheid.

- Versterk en veranker het rechtsstatelijk kompas van medewerkers bij de overheid. (Parlement, Regering, Overheidsorganisaties met burgercontact, Rechtspraak)
- Versterk de rol van de rechtsstaat in de werving, selectie en training van topambtenaren. (Parlement, Regering, Overheidsorganisaties met burgercontact)

3 Geef uitvoeringsorganisaties de mogelijkheid een rode kaart te trekken.

- Versterk de positie van de uitvoering. (Parlement, Regering)

4 Verbeter het contact met de burger: in een rechtsstaat hebben burgers recht op begrijpelijke communicatie en adequate informatie. Maak bij nieuw beleid volop gebruik van ervaringskennis.

- (Overheidsorganisaties met burgercontact)

5 Grondwetgever: Schaf het toetsingsverbod van wetgeving aan de Grondwet af.

- (Parlement, Regering)

Vereenvoudig beleid, wetgeving en uitvoering

6 Geef langdurige politieke prioriteit aan vereenvoudiging van regelingen voor bestaanszekerheid.

- Geef grote en langdurige politieke prioriteit aan vereenvoudiging van voorzieningen voor bestaanszekerheid.
- Kom binnen een jaar na de vorming van een nieuw kabinet met een beleid- en wetgevings-program voor de vereenvoudiging.
- Controleer de vereenvoudigingsopgave met inschakeling van de breedte van de parlementaire bevoegdheden.
- Zorg dat de vereenvoudiging spoort met het doenvermogen van de burger.

7 Regel in algemene wetgeving een grondslag voor gegevensdeling tussen overheidsorganisaties, voor proactief overheidshandelen in het belang van de burger.

Verbeter de rechtsbescherming

8 Investeer fors in de verbetering van de rechtsbescherming voor burgers in een kwetsbare positie.

- Investeer fors in de verbetering van de rechtsbescherming voor burgers in een kwetsbare positie.
- Werk en innoveer meer op basis van weten-schappelijke basis hoe de rechtspraak meer mensgericht kan worden.

9 Richt de bestuurlijke besluitvorming en de procedure voor bezwaarschriften zo in dat burgers ervaren dat zij gehoord en gezien worden.

10 Toets als bestuursrechter ook aan rechtsbeginselen.

Figuur 6

Bijlagen

Inhoudsopgave

1. VERSLAG BURGERPANEL

Niet zonder ons



© Kick Smeets

Aanbevelingen burgerpanel
aan de
Staatscommissie rechtsstaat

maart 2024

BUREAU BURGERBERAAD

Inhoudsopgave

1. VERSLAG BURGERPANEL

Inleiding

Dit verslag met 22 aanbevelingen ter verbetering van de rechtsstaat, is het resultaat van een reis. Een reis langs twaalf locaties in het land met als eindbestemming twee zaterdagen in Utrecht. Op de twaalf locaties zijn mensen met elkaar in gesprek gegaan om hun persoonlijke ervaringen te delen. In Utrecht kwam een groot deel van deze mensen bijeen om na te denken hoe het beter kan.

Wat al deze mensen met elkaar deelden, was dat ze op een of andere manier slachtoffer zijn geworden van een overheid die hen onvoldoende heeft beschermd of hen niet goed genoeg heeft kunnen helpen. Naast bekende gevallen als de toeslagenaffaire en de aardgaswinning in Groningen, waren het vooral minder bekende, maar niet minder schrijnende situaties waarin mensen waren beland.

Deze reis was een onderdeel van de opdracht die de Staatscommissie rechtsstaat heeft gekregen van de drie staatsmachten: de Eerste en Tweede Kamer, de regering en de rechtsprekende macht. De kern van deze opdracht was om vanuit burgerperspectief te onderzoeken in hoeverre burgers voldoende worden beschermd door de rechtsstaat en te adviseren waar verbetering noodzakelijk is. Om dit zo onafhankelijk mogelijk te doen kreeg Bureau Burgerberaad de vraag om de locatiegesprekken en het burgerpanel te ontwerpen en begeleiden.

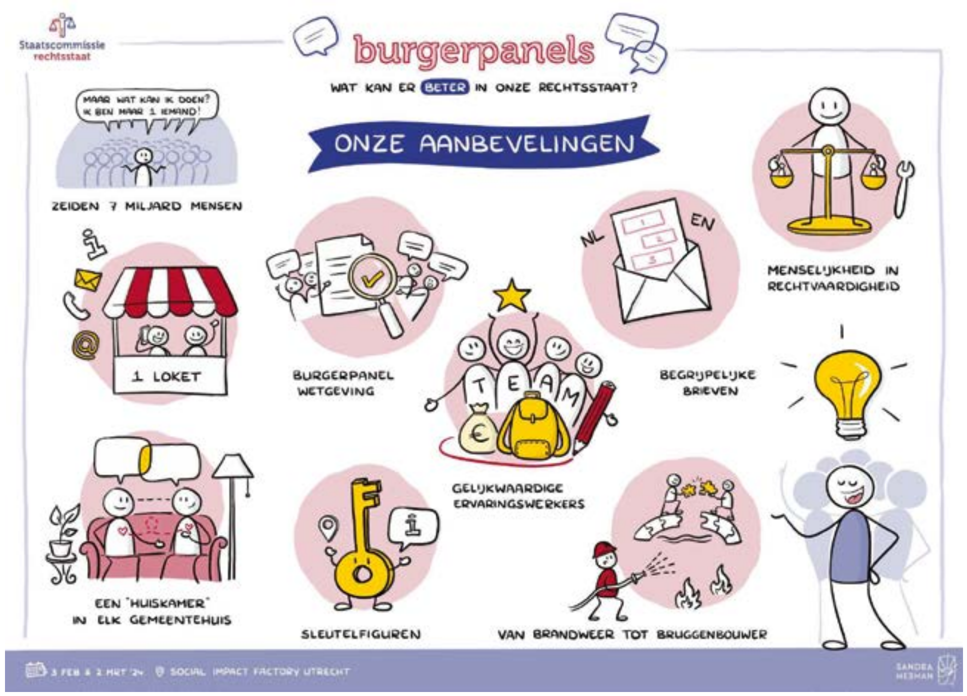
Bijna 150 inwoners deelden tijdens deze gesprekken in de twaalf provincies (Assen, Ede, Enschede, Heerlen, Kapelle, Leidschendam-Voorburg, Lelystad, Hoogezand, Opsterland, Utrecht, Waalwijk en Zaanstad) hun ervaringen met de rechtsstaat. Uit deze gesprekken kwamen vijf thema's die de relatie tussen burger en overheid onder druk zetten steeds terug: de spanning tussen willekeur en maatwerk, de bejegening door/het contact met de overheid, (on)begrijpelijke taal, luisteren naar de burger en de zogeheten 'lokettenjungle'.

De deelnemers van de locatiegesprekken en anderen zijn uitgenodigd om deel te nemen aan een burgerpanel en mee te denken over mogelijke verbeteringen. Vijftig mensen gingen op deze uitnodiging in en reisden op twee zaterdagen naar Utrecht. Op basis van hun eigen ervaringen en kennis – en met ondersteuning van experts en gespreksbegeleiders – kwamen zij samen tot 22 ideeën en aanbevelingen ter verbetering van de democratische rechtsstaat, verdeeld over acht verschillende thema's.

Aan het eind van de tweede bijeenkomst presenteerde en overhandigde het burgerpanel deze aanbevelingen aan de leden van de staatscommissie. In dit verslag worden alle ideeën en aanbevelingen beschreven. Ook wordt stilgestaan bij het proces dat is doorlopen, de ervaringen van de deelnemers en de vervolgstappen.

Uitkomsten van het burgerpanel rechtsstaat

Alle ideeën en aanbevelingen die het burgerpanel heeft bedacht, zijn in dit verslag opgenomen. Niet alle ideeën konden even ver uitgedacht worden door de deelnemers. In verband met de beschikbare tijd is er tijdens de tweede bijeenkomst één idee per thema uitgekozen dat verder is uitgewerkt. Deze uitwerking hield onder meer in: een extra feedbackronde van andere deelnemers en een extra ronde met input van experts. Dit resulteerde in acht aanbevelingen die aan het eind van de burgerpanelbijeenkomst door de deelnemers zijn gepresenteerd aan alle leden van de Staatscommissie rechtsstaat. Deze acht aanbevelingen zijn in dit hoofdstuk in hun volledigheid opgenomen. De overige - vaak minder ver uitgewerkte - ideeën zijn steeds per thema kort samengevat. In de bijlagen zijn ze in hun volledigheid terug te vinden.



De acht aanbevelingen die aan de staatscommissie zijn gepresenteerd © Sandra Mesman.

De rode draad
Op de laatste burgerpanelbijeenkomst kregen de deelnemers de vraag om zitting te nemen in de monitorgroep. Deze groep leest mee wat er in dit verslag komt te staan en zij zijn beschikbaar om de inhoud van de aanbevelingen toe te lichten waar dat nodig is. In totaal hebben dertig mensen zich voor deze monitorgroep opgegeven.

Met een aantal van hen is gesproken over de grote kloof tussen burger en overheid. Dit onderwerp zien zij als rode draad in de (over acht thema's verdeelde) aanbevelingen in dit verslag om het functioneren van de rechtsstaat te verbeteren. Voor de burger gaat het bij die 'kloof'

In essentie gaat dat voor de burger om twee vragen:

1. VERSLAG BURGERPANEL

1. **Hoe word ik behandeld en aangesproken in mijn contact met de overheid?**
   Burgers ervaren dat ze van het kastje naar de muur en van loket naar loket worden gestuurd. Dat de ambtenaar zich verschuilt achter regels en procedures, in tijdnood komt en er steeds weer een ander gezicht is waarbij je als burger je verhaal moet doen. Het zijn intimiderende gebouwen en de communicatie van de overheid is vaak niet te begrijpen. In het burgerpanel bedachten de deelnemers allerlei manieren om het contact te verbeteren. Zij willen graag een vast aanspreekpunt als je als burger bij de overheid aanklopt. Het liefst in een warme, verwelkomende huiskamersfeer waar je je als burger veilig voelt, je vertrouwd wordt en vriendelijk wordt behandeld. Train ambtenaren om op een menselijke manier rechtvaardig te zijn en hoe om te gaan met de spanning tussen willekeur en maatwerk. Zorg voor begrijpelijke brieven met een vaste structuur, liefst in de taal die de ontvanger het beste spreekt. Maak gebruik van de wijsheid en empathie van ervaringsdeskundigen als overheid. Zij kunnen een belangrijke bijdrage leveren om de kloof tussen overheid en burger te dichten.

2. **Op welke manier word ik betrokken bij beleid, wetten en regels die mij raken?**
   De burgers van het burgerpanel zijn bereid om tijd te maken en mee te denken over beleid, wetten en regels die hen en mensen zoals zijzelf raken. Het burgerperspectief wordt nu nog niet (genoeg) benut, met alle gevolgen van dien. Volgens hen houden wetten en regels onvoldoende rekening met de praktijk en de ervaring van burgers. Deelnemers willen bij nieuwe wet- en regelgeving dat er een verplicht, representatief burgerpanel komt. Zij adviseren ook om ervaringsdeskundigen altijd te betrekken bij wet- en regelgeving en gebruik te maken van wijsheid in de buurten en wijken en met behulp van sleutelfiguren. Zij willen deel uitmaken van de oplossing. Als zij vertrouwd worden om daaraan bij te dragen is dat een eerste stap in herstel van vertrouwen.

We raden alle lezers van dit verslag aan om de aanbevelingen binnen de acht thema's van het burgerpanel rechtsstaat vanuit dit perspectief te lezen.

Thema 1: Lokettenjungle

Het probleem: als burger met een hulpvraag moet je je weg vinden in een wirwar van allerlei loketten. Je vult in deze 'lokettenjungle' steeds dezelfde gegevens in, staat lang in de wacht en vertelt telkens opnieuw hetzelfde verhaal aan verschillende mensen. Mondelinge toezeggingen worden niet nagekomen, hulporganisaties stemmen onvoldoende af en je wordt van het kastje naar de muur gestuurd.

Wat heeft de themagroep gedaan?
Deze groep deelnemers werkte aan vier ideeën om de loketten van de overheid zó aan te pakken dat ze geen ondoordringbare jungle meer vormen. te halen. Zij kozen ervoor om hun idee van één vast aanspreekpunt bij de gemeente verder uit te werken en als aanbeveling te presenteren aan de staatscommissie.

Een vast aanspreekpunt, liefst een duo



Wat zien we?
Als je een uitkering hebt of iets anders nodig hebt van de overheid, moet je langs allerlei loketten. Er zijn heel veel organisaties, regelingen, regels en contactpersonen waar je mee te maken hebt. Vaak werken deze niet met elkaar samen. Als burger kost deze lokettenjungle je veel werk, tijd en energie. Er kan heel veel fout gaan. Doordat organisaties niet met elkaar afstemmen of samenwerken, bijvoorbeeld. Of doordat je zelf iets verkeerd doet, omdat je door de bomen het bos niet meer ziet en niet weet waar je terechtkunt. Regelingen spreken elkaar tegen of passen net niet bij jouw situatie. Je wordt vaak van het kastje naar de muur gestuurd. Medewerkers zijn niet goed opgeleid en zeggen niet altijd hetzelfde. Omdat er veel verloop is bij de overheid, moet je bovendien steeds opnieuw je verhaal doen. Mondelinge afspraken verdwijnen, en er is geen maatwerk.

Wat willen we?
We willen dat je als burger één vast aanspreekpunt krijgt bij je gemeente, dat jou met alle overheidsregelingen, -formulieren en -aanvragen kan helpen en advies kan geven. Liever nog dan één persoon, willen we dat elke burger bij een duo terechtkan, van wie één een ervaringsdeskundige is. Je doet dan als burger één keer een intake, hebt één dossier en één vast aanspreekpunt voor alle overheidsdiensten die je krijgt, bijvoorbeeld van de gemeente, UWV en Jeugdzorg. Dit aanspreekpunt heeft voldoende kennis van landelijke en lokale regelingen of weet op z'n minst waar die kennis te verkrijgen is.

Waarom willen we dat?
We denken dat je als burger veel beter en sneller geholpen kan worden als je een vast aanspreekpunt hebt: een persoon die jouw situatie kent en met je meedenkt. Je wordt dan echt gehoord. Ook voorkomt dit dubbel werk en daarmee spaar je ook tijd en geld.

Hoe kunnen we dat bereiken?
Om te werken met één dossier en één aanspreekpunt moeten overheidsorganisaties beter met elkaar samenwerken en moet er toegang zijn tot gegevens in een centraal dossier. Je moet hier, net als bij het patiëntendossier, wel zelf voor kunnen kiezen om je gegevens te delen. Beschouw het dossier als een huis met kamers, waarin elke organisatie alleen toegang heeft tot de kamer die relevant is voor haar werk; waar zich de informatie bevindt die zij nodig heeft.

Misschien kan het vaste contactpersoon een medewerker zijn van een van de organisaties zoals het UWV Maar deze medewerker moet ook weten wat andere organisaties doen en welke regelingen zíj kunnen toepassen. Dit vraagt om een goede samenwerking tussen gemeenten, de UWV, Jeugdzorg en andere organisaties. Ook helpt het om (snel) de Wet aanpak meervoudige problematiek in het sociaal domein (Wams) in te voeren.

1. VERSLAG BURGERPANEL

Welke ideeën zijn er nog meer?
Naast het vaste aanspreekpunt bij de gemeente, droeg de groep nog drie andere ideeën aan. Deze worden hier kort toegelicht, en kunnen in hun totaliteit in de bijlage gevonden worden:

- *Efficiënter omgaan met formulieren*
  Ook al ben je bekend bij de organisatie, bij elk contact en elke regeling moet je lange formulieren invullen. Zorg voor een manier dat je niet steeds dezelfde gegevens hoeft in te vullen. Het zou mooi zijn als ook tussen organisaties gegevens worden uitgewisseld, mits de burger zelf de regie daarover kan houden.

- *Snellere opschaling en meer uitwisseling van kennis over goede voorbeelden*
  Er zijn succesvolle pilots die de lokettenjungle te lijf gaan, zoals proeftuin Oss, maar daar blijft het te vaak bij. Werk als overheid vaker met pilots, deel resultaten en schaal op bij succes. Het probleem is te groot om op de oude voet door te gaan.

- *Al het geld in één pot*
  Voor elke regeling is er nu een eigen geldpotje. Soms kan de burger bij een regeling geen geld krijgen omdat het bijbehorende potje leeg is. En omdat potjes waar nog wél geld in zit niet gebruikt mogen worden voor die regeling. Stop als overheid liever al het geld in één pot, stem vraag en aanbod op elkaar af en zorg zo voor meer maatwerk.

Thema 2: Vastlopen in het recht

Het probleem: in de praktijk pakt wetgeving vaak niet uit zoals het bedacht of bedoeld is. Soms is de wetgeving tegenstrijdig, te complex of uit balans. Daarbij moeten slachtoffers vaak eerst nog extra kosten maken voordat zij in verweer kunnen. Dit kan leiden tot geldnood en psychische klachten bij burgers.

Wat heeft de themagroep gedaan?
Er is gewerkt aan vier ideeën die eraan bijdragen dat burgers niet langer vastlopen in het recht. Zij kozen ervoor het idee van een permanent burgerpanel voor toetsing wet- en regelgeving aan de staatscommissie te presenteren:

Permanent burgerpanel voor toetsing wet- en regelgeving



Wat zien we?
Wet- en regelgeving die gebaseerd is op theoretische inzichten, is in de praktijk vaak niet toepasbaar of creëert onvoorziene problemen. Als de wet eenmaal officieel is goedgekeurd, mag de rechter niet beoordelen of een wet inhoudelijk in strijd is met de Grondwet en ook niet onderzoeken of een wet of verdrag volgens de Grondwet tot stand is gekomen (conform artikel 120 van de Grondwet).

Wat willen we?
Burgers moeten als 'eindgebruikers' van wetten beter kunnen checken of nieuwe wetgeving praktisch toepasbaar is. Op den duur moeten ze dit ook voor bestaande wetgeving kunnen doen. Deze check moet plaatsvinden via een autonoom burgerpanel:
- met status/mandaat;
- die representatief en inclusief is (onder meer op het gebied van regio, leeftijd en gender);
- die circa honderd deelnemers telt;
- die centraal in het land georganiseerd wordt.

Het burgerpanel kan bijvoorbeeld simuleren hoe nieuwe wet- en regelgeving uitpakt (denk aan het aanvragen van specifieke subsidie). Voor deze simulatie gebruikt het dan een representatieve testgroep. Dit moet gebeuren

voordat de overheid de wet- en regelgeving publiek maakt. Zo wordt de toepassing ervan makkelijker en vallen praktijkproblemen te voorkomen.

Waarom willen we dat?
We vinden het belangrijk dat er een betere ethische controle komt voor rechtszekerheid voor burgers. Ook is er meer transparantie en uiteindelijk betere rechtvaardigheid door toetsing door mensen die het uiteindelijk raakt. Op die manier hopen we dat de burger niet benadeeld wordt door politieke afspraken en dat 'rampen' kunnen worden voorkomen.

Hoe kunnen we dat bereiken?
Door het instellen van een permanent burgerpanel met zeggenschap (zwaarwegend advies) dat is samengesteld uit een representatieve en inclusieve groep burgers. Dit panel toetst wet- en regelgeving op zaken als uitvoerbaarheid (bijvoorbeeld door simulatie van de werkelijkheid), rechtvaardigheid en ethische waarden. Bij het instellen van een permanent burgerpanel moet goed nagedacht worden over zaken als: groepsgrootte- en samenstelling, frequentie (tijdsinspanning), procedure, compensatie voor de panelleden (tijd en geld). Idealiter zou bij bepaalde wetgeving een dergelijk burgerpanel wettelijk verplicht zijn en wordt hiervoor structureel budget vrijgemaakt.

Kenmerken van een permanent burgerpanel:
Status
Het permanente burgerpanel heeft de status van een medezeggenschapsraad en geeft zwaarwegend advies. Het burgerpanel is autonoom en niet politiek gekleurd.
Ondersteuning
Het burgerpanel wordt ondersteund door een eigen secretariaat. Dit houdt onder meer de agenda bij, verspreidt correspondentie onder de leden en verzendt ook correspondentie námens de leden. Daarnaast boekt het faciliteiten en nodigt het deskundigen uit op verzoek van het panel. Bovendien bestelt het secretariaat op verzoek van het panel onderzoeken bij bijvoorbeeld het SCP en het CBS.
Mandaat
Het permanente burgerpanel heeft het mandaat om bestaande en nieuwe wetgeving te toetsen aan de grondwet en internationale verdragen. Dit door deskundigen en burgerslachtoffers/ervaringsdeskundigen uit te nodigen en/of het voeren van proefprocessen bij de Raad van State, het toekomstige Constitutionele Hof, het Europees Hof of andere hoven van arbitrage, gekoppeld aan geratificeerde internationale verdragen. Het burgerpanel heeft het mandaat om de rekenkamers onderzoeken te laten verrichten en deze cijfers in het advies te verwerken.

Welke ideeën zijn er nog meer?
Naast de aanbeveling van een permanent burgerpanel, werkte de groep nog drie andere ideeën uit. Deze worden hieronder kort toegelicht en zijn in hun totaliteit in de bijlage te vinden:

- *Vereenvoudiging en rechtvaardigen van de wet- en regelgeving*
  Zorg dat wetten niet discrimineren, dat de taal begrijpelijk is en dat als geconstateerd wordt dat een wet niet werkt, dit dan snel aangepast wordt.

- *Toevoeging en herstructurering recht*
  Slachtoffers maken eerst extra kosten, voordat zij compensatie krijgen. Zorg dat de rechtsprekende macht gedupeerden sneller, rechtvaardiger en veiliger behandelt door een aantal verplichtingen op te nemen. Onder andere: als cliënt heb je recht op je hele dossier bij een rechtsgang, en geef altijd een optie tot mediation als voortraject voor de stap naar de rechter.

- *Betere controle en verantwoordelijkheid door de overheid*
  Waar kan een burger heen als rechters of ambtenaren fouten maken? Zorg voor manieren om burgers te

1. VERSLAG BURGERPANEL

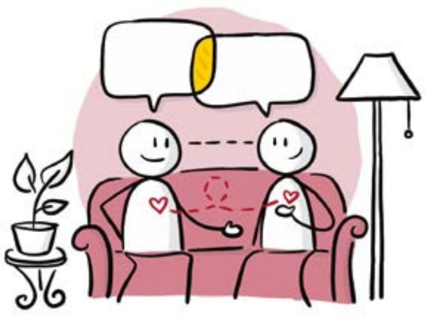
beschermen tegen rechterlijke dwalingen. Installeer een Constitutioneel Hof en maak ambtenaren (deels) aansprakelijk voor de gevolgen van hun handelen.

Thema 3: Contact met de overheid - communicatie

Het probleem: de basishouding van de overheid richting burgers is er één van wantrouwen, niet van vertrouwen. De professional wordt eerder geloofd dan de burger, of het nu aan de telefoon is of in de rechtbank. Als burger heb je het gevoel dat de overheid je onfatsoenlijk, afstandelijk en kil behandelt. Voor je het weet ben je 'een fraudeur' of 'die lastige cliënt' en kom je niet meer van dat label af.

Wat heeft de themagroep gedaan?
Op de tweede burgerpanelbijeenkomst splitste de themagroep Contact met de overheid zich op in tweeën: het ene deel richtte zich op het subthema Communicatie, het andere op het subthema Burgerparticipatie (zie thema 4). De subgroep Communicatie werkte vervolgens aan vier ideeën. Eén was om in elk gemeentehuis een (huis)kamer te maken. De deelnemers kozen ervoor om deze aanbeveling te presenteren aan de staatscommissie.

Maak een (huis)kamer in elk gemeentehuis



Wat zien we?
Als burger heb je soms helemaal geen mogelijkheid voor contact met de overheid. En als er wel contact is, is er vaak geen tijd om goed je verhaal te doen. Ambtenaren staan onder hoge druk; alles moet snel, snel, snel. Je wordt ook vaak heel onpersoonlijk, ongeïnteresseerd en bot behandeld. En je moet je verhaal continu opnieuw vertellen. Je staat er bovendien alleen voor. Bemiddeling haalt dikwijls niets uit. En op een gegeven moment ben je murw gestreden en kapot. Dan denk je: "Ik wil niets meer met de overheid te maken hebben."

Het komt voor dat er genadeloos wordt gekort, ongeacht of je daardoor door je hoeven zakt. Heel vaak gebeurt dit zonder uitleg. De veelheid aan verschillende regelingen (toeslagen) maakt bovendien dat je door de bomen het bos niet meer ziet. En dat je, ondanks allerlei toeslagen, onder het bestaansminimum leeft. Daarbij blijft je de hele tijd bang dat het misgaat. Dat je bijvoorbeeld iets fout doet waardoor je toeslagen uiteindelijk weer terug moet betalen.

Wat willen we?
Een warm welkom, een veilige, begripvolle ontspannen sfeer en contact met de overheid.

Waarom willen we dat?
We willen niet langer als fraudeurs behandeld worden. We willen als mensen worden gezien. Er zakken nu teveel mensen door het ijs. En we willen dat de oneerlijke ingewikkelde procedures stoppen en ook de afhankelijkheid van mensen van toeslagen.

Hoe kunnen we dat bereiken?
Zorg dat elk gemeentehuis een inloop- of huiskamer krijgt: een plek waar burgers zich welkom voelen. In het ideale geval is dit een kamer bij de ingang van het gemeentehuis, om de afstand tussen inwoners en gemeente te verkleinen. Waar iedereen binnen kan lopen die te maken heeft met aanvragen bij de gemeente, maar waar ook ambtenaren, ervaringsdeskundigen en betrokken burgers zijn. Collega's van andere afdelingen lopen ook af en toe binnen. Kortom: iedereen die het leuk en belangrijk vindt – en er goed in is – om burgers verder te helpen, werkt mee in de kamerteams.

De inloop- of huiskamer is een ruimte waar mensen komen om te geven, te delen en te nemen. Waar zij samen en

van elkaar luisteren en leren. Waar heel verschillende soorten kennis te vinden zijn. Waar mensen uit diverse culturen aanwezig zijn, die allerlei talen spreken. Waar ambtenaren korte lijntjes hebben met collega's en met de aanvragers. Waar gewerkt wordt aan doorbraken bij 'vastlopers'. En hoe leuk als af en toe de burgemeester ook even aanschuift?

De kamer heeft de functie van een extern geweten en bestaat uit hulptroepen voor iedereen die vragen heeft bij een aanvraag, vastloopt in procedures of steun nodig heeft. Het is een kamer met een informele buurthuissfeer: veilig en ontspannen. Met koekjes en bloemen op tafel, schilderijen, gordijnen en geen witte kille muren. Met legpuzzels en een biljart. Het is een kamer waar je begroet wordt met een glimlach, een praatje en een open houding. Waar je je gezien en gehoord voelt. En waar je ook kunt komen als je minder mobiel bent. Richt het samen met inwoners in en houd ruime openingstijden aan (geen spreekuren). Dit alles zal er waarschijnlijk ook toe leiden dat er minder agressiviteit is.

Begin met een pilot, maar pas op dat mensen zich geen proefkonijnen voelen. Laat inwoners meedenken over het proces. Ga een keer kijken in Oss, waar ze al een eind op weg zijn. Daar zitten ambtenaren met een inloopspreekuur in een buurthuis. Dat kan ook. Maar wij hebben bewust voor het gemeentehuis gekozen, zodat het meer een huis van de gemeenschap wordt. Hier moet de verandering gebeuren.

Welke ideeën zijn er nog meer?
Naast een (huis)kamer in het gemeentehuis werkte de subgroep Communicatie nog drie andere ideeën uit. Deze worden hieronder kort toegelicht en zijn in hun totaliteit in de bijlage te vinden:

- *Menselijke, oordeelvrije communicatie met mensen die contact hebben met de overheid.*
  Soms is er voor burgers geen enkele mogelijkheid om contact te krijgen met de overheid. En als die mogelijkheid er wel is, dan moet alles voor de ambtenaar snel, snel, snel. Als burger vertel je telkens opnieuw hetzelfde verhaal aan een ander persoon. En voor je het weet, heb je het label 'fraudeur'. Overheidsorganisaties moeten tijd vrijmaken voor ambtenaren, zodat zij naar mensen toe kunnen gaan en daar onbevooroordeelde gesprekken kunnen voeren. Ambtenaren moeten de burgers leren kennen, serieus nemen en zich verdiepen in hun verhaal.

- *Procedures*
  Soms wordt er gekort zonder uitleg. Soms genadeloos, zonder oog voor de consequenties. Door al die toeslagen is het lastig door de bomen het bos te zien. Je bent steeds bang dat je iets fout doet en alles terug moet betalen. Houd rekening met een minimale bestaansgrens. Doe de toeslagen op de schop, zodat mensen daar minder afhankelijk van worden. Bovendien moeten burgers contact kunnen hebben met een écht persoon als ze gekort worden en heldere uitleg krijgen.

- *Beoordeling*
  Beoordelingen zijn subjectief, kil en zakelijk. Als burger word je gezien als een potentiële fraudeur en ben je machteloos als de beoordeling niet klopt. Er moet een tweede beoordelaar komen die checkt of de beoordeling integer, correct en fatsoenlijk is, waardoor je niet in je bestaan wordt bedreigd.

Thema 4: Contact met de overheid - burgerparticipatie

Het probleem: burgers voelen zich onvoldoende gehoord en als ze wel betrokken worden, dan voelen ze zich niet serieus genomen. Er is veel kennis in buurten en wijken die niet wordt benut, terwijl deze gemeenschappen veel leefbaarder zouden worden als de overheid de 'stem' van bewoners zou horen en meenemen.

Wat heeft de themagroep gedaan?
Deze groep werkte aan de vraag hoe burgers op een goede manier kunnen participeren op lokaal niveau. De groep heeft de aanbeveling 'sleutelfiguren' uitgewerkt en gepresenteerd aan de staatscommissie:

1. VERSLAG BURGERPANEL

Sleutelfiguren



Wat zien we?
Er zijn heel veel deskundige sociaal-maatschappelijke bewonersinitiatieven die niet gezien en benut worden als partner van de overheid.

Wat willen we?
Burgers willen gehoord worden. Daarom willen we in elke gemeente een 'loket' voor sleutelfiguren realiseren. Daaraan gekoppeld een databank van/voor sleutelfiguren die bekend wordt gemaakt via sociale lokale media. Op die manier kan en zal relevante informatie gevonden en gedeeld worden. De sleutelfiguur is het aanspreekpunt voor een of meer initiatieven.

Waarom willen we dat?
We vinden het belangrijk dat buurten en wijken leefbaarder worden en dat de 'stem' van de bewoners hierin door de overheid wordt gehoord en meegenomen.

Hoe kunnen we dat bereiken?
Door de wijken in te gaan en die mensen te benaderen die als sleutelfiguur kunnen en willen optreden. Je bent een sleutelfiguur als je:

- Een relevant netwerk hebt
- Kennis van zaken hebt
- Kennis van de wijk hebt
- Vrijwilliger bent
- Betrouwbaar bent
- Durf hebt
- Assertief en actief bent
- Tegen kritiek kunt
- Onafhankelijk bent

Ambtenaren en sleutelfiguren werken samen op basis van gelijkwaardigheid. Ze gaan een samenwerking aan (formeel en informeel) waarbij ze elkaar helpen met kennis en informatie om het project/initiatief te realiseren. De samenwerking betreft niet alleen luisteren en plannen maken, maar ook bij de uitvoering van initiatieven werken de gemeente en de sleutelfiguren samen.
Bij een proef of pilot: biedt ruimte om te leren en fouten te maken, zorg bij een positief resultaat voor opschaling en deel de ervaringen met andere gemeenten.

Welke ideeën zijn er nog meer?
Naast het idee van sleutelfiguren, werkte de groep ook aan het volgende idee (zie bijlage):

- *Luisteren naar bewoners in buurten en wijken*
  Benut de kennis en ervaring van de bewoners bij plannen en beleid die de bewoners raken. Zorg ervoor dat de inbreng serieus wordt genomen en er ook echt wat mee wordt gedaan.

Thema 5: Begrijpelijke taal

Het probleem: veel burgers begrijpen de communicatie van de overheid niet (op de websites en in brieven). Ze begrijpen niet wat er staat of wat ze ermee moeten. Ze krijgen soms al stress als er een brief van de overheid op de mat valt. Sommige mensen lezen zulke brieven daardoor niet meer of leggen ze halverwege weg. Dit kan tot schulden leiden en in sommige gevallen keren mensen zich zelfs helemaal af van de overheid.

Dat veel burgers de communicatie van de overheid niet begrijpen, heeft allerlei oorzaken. Van te moeilijk taalgebruik tot afkortingen die de burger niet kent. En van onvoldoende taalkennis bij burgers tot schrijvers die zich niet voldoende verdiept hebben in hun lezers.

Wat heeft de themagroep gedaan?

Deze groep werkte hun idee van een 'uniforme opzet voor brieven en e-mails' uit, en presenteerde deze aanbeveling aan de staatscommissie:

Uniforme opzet van brieven en e-mails



In het kort

- Een landelijk vastgelegde, vaste structuur voor (digitale) brieven.
- Geen afkortingen, latijn of jargon. Heldere taal. Kort en bondig.
- Toelichting in de bijlage en woordenlijst.
- Plek waar je naartoe kunt als je de brief niet begrijpt (zodat een mens je helpt).

Wat zien we?

Deelnemers geven aan dat sommige brieven abracadabra voor ze zijn, waardoor ze de brief halverwege wegleggen of brieven helemaal niet meer proberen te lezen. Dat komt niet alleen door taalgebruik, maar ook door de opmaak/uitzetting van de informatie.

En bovendien, waar kun je naartoe met je vragen? Bellen leidt vaak tot frustratie: De ander begrijpt de vraag niet goed/kan het niet (begrijpelijk) uitleggen, naast dat je meerdere keren wordt doorverbonden en elke keer weer je verhaal moet doen.

NB Als de overheid iets eist van de burger, dan lijkt ze niet in staat om begrijpelijk te schrijven of meerdere talen aan te bieden. Als de overheid iets van je wil (bijvoorbeeld bij oproep tot participatie) dan lijkt het 'begrijpelijk schrijven' en in allerlei talen wel te kunnen, maar als je als burger iets *moet*, dan niet.

Wat willen we?

Heldere taal en duidelijkheid. Wat is de boodschap van de brief? "Moet ik nou wel of niet iets doen?" Wat kan ik aanvragen, onder welke voorwaarden, waar kan ik dat doen en wie kan me helpen als ik er niet uitkom etc.
NB Mensen die alleen taalniveau A1 niveau machtig zijn, hebben sowieso hulp nodig van hun omgeving, familie of zorgverleners/ondersteuners.

Waarom willen we dat?

Als je als burger de communicatie van de overheid niet goed begrijpt, kan dat vervelende gevolgen hebben, zoals boetes, terugbetalingen en onzekerheid (niet weten wat er van je verwacht wordt of wat je kunt ondernemen). Die gevolgen kunnen zelf ook weer allerlei kwalijke consequenties hebben, zoals financiële problemen en stress. Onnodige consequenties, want de overheid is prima in staat om begrijpelijker te communiceren. Dat zou niet alleen stress en andere (ergere) problemen voorkomen bij burgers, het zou het werk van ambtenaren ook prettiger maken. Begrijpelijkere communicatie is namelijk effectiever. En dat levert veel op: een snellere afwikkeling, prettigere relaties/contacten en daarmee meer werkplezier.

Hoe kunnen we dat bereiken?

Door op landelijk niveau een vaste structuur vast te leggen voor standaardbrieven (inclusief e-mails). Die structuur moet uit vijf blokken bestaan, waarmee de lezer achtereenvolgens en in volzinnen antwoord krijgt op deze vragen:

1. Waarom krijg ik deze brief?
2. Wat wordt er van mij verwacht?
3. Hoe doe ik dat? Waar kan ik dat doen? Voor wanneer moet dat? En krijg ik een terugkoppeling van de gemeente?
4. Waar moet ik op letten? (Tips)
5. Als ik toch nog vragen heb, waar kan ik dan heen om met een mens te spreken?

1. VERSLAG BURGERPANEL

En indien nodig de volgende bijlagen:
A. Toelichting op inhoud
B. Woordenlijst voor woorden die toch nog wat extra toelichting nodig hebben

NB Gemeenten kunnen de inhoud van een brief (de antwoorden op bovenstaande vragen) laten aansluiten op hun specifieke context. Maar ze moeten de structuur intact laten.

Welke ideeën zijn er nog meer?
Naast het idee van een uniforme opzet, werkte deze groep nog aan twee andere voorstellen (zie bijlage):

- *Bied meerdere talen en andere vormen van communicatie aan*
De brieven van de overheid zijn op taalniveau B2 geschreven. Om allerlei redenen is dat voor veel ontvangers te complex. Bijvoorbeeld omdat ze dyslexie hebben of de taal nog aan het leren zijn. Het inburgeringsexamen is bovendien op het lagere A2-niveau. Wees hier als overheid bewust van. En geef burgers de mogelijkheid om brieven in een tweede taal te ontvangen. Ontwikkel daarnaast beeldtaal (van animaties tot icoontjes) voor brieven waarvan de tekst voor grote groepen te ingewikkeld is.

- *Vergroot de empathie, de vaardigheden en het zicht op problemen die kunnen ontstaan*
Zorg dat de schrijver van een brief zich verdiept in de lezer. Vraag hiervoor hulp en advies aan collega's van de buurt- en wijkteams. Inclusief de vraag om te signaleren en door te geven wat er misgaat in de praktijk. Werk verder samen met taalbuddy's en taalambassadeurs. En zorg voor trainingen waarin ambtenaren begrijpelijk leren schrijven en spreken.

Thema 6: Spanning tussen willekeur en maatwerk

Het probleem: burgers missen menselijkheid in contact met de overheid en ervaren dat ambtenaren zich verschuilen achter wetten, regels en procedures. Burgers willen op maat geholpen worden met hun problemen door de persoon die op dat moment tegenover hen zit. Tegelijkertijd mag maatwerk en op een menselijke manier hulp bieden geen willekeur worden. Dit vraagt veel van ambtenaren.

Wat heeft de themagroep gedaan?
Deze groep heeft gewerkt aan een toolkit voor overheidsdienaren en vooral aan de vragen welke ondersteuning ambtenaren nodig hebben en hoe die ondersteuning een succes kan worden. Deze aanbeveling presenteerde ze ook tijdens het burgerpanel aan de staatscommissie:



Menselijkheid in rechtvaardigheid

Wat zien we?
Om ambtenaren te helpen om tot de juiste mate van menselijkheid in rechtvaardigheid te komen, is er op diverse fronten verbetering nodig:
- Vaardigheden van ambtenaren. Denk aan hun inlevingsvermogen, *out-of-the-box*-denken/creativiteit, rechtvaardigheidsgevoel, vermogen om de burger in diens waarde te laten, strijdvaardigheid, gerichtheid op een casus los van het systeem, werkoverdracht en interne communicatie.
- Openheid van informatie. Het gaat er hierbij om dat burgers correcte, heldere en goed gebalanceerde informatie krijgen over hun rechten en plichten en over belangrijke processen. Per belangrijk proces zouden ze bijvoorbeeld een stappenplan moeten aanreiken: wat kan de burger wanneer doen of verwachten?
- Wet- en regelgeving. Waarvoor maak je regels versus wat laat je over aan de samenleving, generiek versus specifiek beleid: hoe kunnen we het effectiefst de doelgroep helpen.

- Beleid rond beslissingsvrijheid. Bepaal een bandbreedte hiervoor: bijvoorbeeld 95% standaardregel en 5% maatwerk. Want hoe meer uitzonderingen, hoe meer chaos kan ontstaan en hoe meer tijdrovende, kostbare controle er nodig is om onrechtvaardigheid te voorkomen.
- Rechtvaardigheid. Regels mogen niet met elkaar botsen. Het moet voorspelbaar zijn of een regel geldt voor een burger in een bepaalde situatie of niet.
- Vertrouwen. Meer sturen op doelen dan op middelen, benut kennis van lokale initiatiefnemers en burgers, als overheid meewerken/coproducties.
- Semi-overheid. Het is belangrijk dat ambtenaren goed luisteren naar expertise van collega's en dat ego's bij het management de kop ingedrukt worden

Wat willen we?
Uit deze uitdieping van het onderwerp kwam het idee voort van de ontwikkeling van een toolkit/training voor overheidsdienaren in rechtvaardigheidsgevoel.

Waarom willen we dat?
We zien een gemis van menselijkheid in het systeem van de rechtsstaat.

Hoe kunnen we dat bereiken?
We hebben gekeken naar de inhoud van zo'n training; wat moet er in ieder geval in zo'n toolkit zitten? En naar wat van belang is bij het opzetten van zo'n training. Hiervoor hebben we gepraat met expert Alex Corra en wethouder Abel Reitsma.

Van belang bij het opzetten van een training of toolkit:
- Besef van urgentie: Betrek hierbij belangenbehartigers. Deel informatie via onder meer gesprekken en film. En zorg dat ook bestuur en management zowel de training volgen als met de toolkit werken.
- Maak een programma of sluit aan bij een bestaand programma. Zorg hierbij voor dekking van bestuur en management door hen opdrachtgever te laten zijn. Maak managers ambassadeurs van het programma. Sluit goede partnerschappen (bijvoorbeeld: bouw door op zoiets als Op Maat, SVB verzorgde masterclasses met Stichting Beroepseer). Borg de training als onderdeel van ambtelijke opleiding (zodat het echt voor alle overheidsdienaren kan zijn), onderwijs moet ook mee.
- Betrek de burger. Op elkaars stoel plaatsnemen, sommige onderdelen samen doorlopen, samen casussen behandelen, escape room, gedeeld probleem heeft geen zondebok, om consequenties duidelijk te maken.
- Vind manoeuvreerruimte. Niet alleen groot meekrijgen (dekking en opdrachtgeverschap) maar ook kleine dingen gewoon blijven doen.
- Zoek discomfort op. Niet weghouden maar opzoeken. Laat consequenties zien en professionele buikpijn voelen. Stammenstrijd tussen uitvoerders en schrijvers. Tijdsdruk op uitvoerders. Serious game uit eigen praktijk
- Durf. Zorg dat mensen zich durven uiten. Geef structureel de ruimte en tijd hiervoor. Durf de dunne lijn te bewandelen van willekeur en maatwerk (nodig van ambassadeurs: ruggespraak, rugdekking, budget);
- Neem verantwoordelijkheid. Zoek de ruimte voor wat je vanuit jouw verantwoordelijkheid kunt doen. Doe en/of meld! Laat zien wat er speelt. Zoek zelf contact met Kamerleden op.
- Vergroot het blikveld. De training moet het blikveld vergroten bij alle deelnemers (zowel ambtenaren als burgers).
- Communiceer je successen. Er bestaan al meerdere programma's en trainingen (Op Maat, Werken vanuit de bedoeling, Onzichtbaar Den Haag, de Doorbraakmethode). En er is ook navolging (Utrecht, Arnhem, Zwolle). Onderzoek wat werkt en maak dat groter.
- Blijf herhalen.
- Installeer een extern vertrouwenspersoon als laatste strohalm.
- Benoem duidelijke ankers voor rechtvaardigheidsgevoel. Denk aan bestaanszekerheid en de invloed op het kind.

De volgende onderwerpen moeten in een training aan bod komen:
- Vaardigheden: rechtvaardigheid, luisteren, niet te snel oordelen, ruimte maken voor verschillende oogpunten/invalshoeken, verder kijken dan je neus lang is, menselijkheid,

1. VERSLAG BURGERPANEL

moraliteit, maatschappelijk belang, collega's om hulp vragen, aan afspraken houden, afleren stereotypering, kijk naar de mens achter de casus, dienstbaarheid en empathie, zet de mens voorop (en niet de procedure en het geld), nee mensen serieus met hun vragen en problemen, ga op zoek naar verhaal achter verhaal, verdiep je in persoonlijke situatie. Oefenen met rollenspellen voor beoordelingen en om complexe dingen simpel te maken.
- HR: wat is de impact op het functieprofiel? HR trainen op wat en wie ze moeten vinden, speciale cursus voor ambtenaren die aan loketten zitten m.b.t. empathie en deskundigheid.
- Beleidsregels: hoe verwerk je nieuwe maatschappelijke inzichten, normen en waarden in regels?
- Toetsing rechtvaardigheid: breng raadsleden, uitvoerders en gebruikers bijeen om rechtvaardigheid van een maatregel te bespreken, politici laten bevragen op rechtvaardigheid van ingevoerd beleid, houd een pilotproject, communiceer erover en deel uitkomsten.
- Ervaringsdeskundigheid: houd overheidsberaad en burgerberaad over inhoud en vorm van 'rechtvaardigheid', inbrengen (betaald!) van betrokken ervaringsdeskundigen, geven en nemen in balans houden, ook emotioneel, contract voor ervaringsdeskundigen (welke cao?).
- Casussen: af ent toe casussen bespreken in team zodat je elkaars werkwijze en afwegingen kent, mogelijkheid om casussen te escaleren.
- Diversiteit en inclusie
- Taal: Jip en Janneke, de taal van rechtvaardigheid, in welke taal wil je communiceren? Niet alleen digi-taal (denk aan ouderen).
- Beslissingsvrijheid: speelruimte duidelijk maken, voorbeeldsituaties in training inbrengen.
- Waarheidsvinding: feiten vertellen niet het hele verhaal, en niet elk feit is objectief.

Thema 7: Ervaringsdeskundigheid

Het probleem: de burger vertrouwt de overheid niet en andersom. Ervaringsdeskundigheid kan de verbinding tussen mens en systeem weer terugbrengen. Maar er is angst en wantrouwen ten opzichte van mensen met ervaringskennis en -deskundigheid. Daarom maakt de overheid nog relatief weinig gebruik van ervaringsdeskundigen. Structurele functies, samenwerking en beloning ontbreken.

Wat heeft de themagroep gedaan?
Op de tweede dag van het burgerpanel zijn twee groepen aan de slag gegaan met twee aspecten van ervaringsdeskundigheid. Beide ideeën zijn aan het einde van de dag gepresenteerd:

Gelijkwaardige ervaringswerkers: maak ervaringsdeskundigen standaard en een volwaardig onderdeel van teams



Wat zien we?
- Er is nog angst/wantrouwen tegen mensen met ervaringskennis/-deskundigheid, mensen worden 'eng' gevonden.
- Uitvoeringsorganisaties en beleidsorganisaties maken nog onvoldoende gebruik van ervaringsdeskundigen en/of waarderen en belonen dit niet gelijkwaardig.
- Structurele functies en beloning ontbreken vaak.

Wat willen we?
Dat de ervaringskennis van burgers erkend, gewaardeerd en benut wordt binnen bestaande overheidsorganisaties.

- Gebruik beroepscompetentieprofielen ervaringsdeskundigheid voor inzet van ervaringsdeskundigen bij organisaties (ook buiten de GGZ).
- Maak ervaringsdeskundigen integraal onderdeel van organisaties (ervaringswerkers op alle niveaus binnen het rijk, de provincie en de gemeente).
- Regel beloning en ondersteuning structureel en gelijkwaardig.

Waarom willen we dat?
Het leidt tot meer vertrouwen, preventie van problemen, snellere oplossingen omdat er minder schijven nodig zijn (de kennis is al in huis) en je slaat een brug tussen burgers en overheid. De kennis van de ervaringsdeskundigen is vaak gedetailleerder. De ervaringsdeskundige bij de overheid kan de brug slaan tussen de 'systeemwereld' en de 'leefwereld'.

Hoe kunnen we dat bereiken?
- Maak ervaringsdeskundigen standaard en volwaardig onderdeel van teams in uitvoeringsorganisaties of beleidsafdelingen die veel werken met, of impact hebben op kwetsbare burgers of burgers die afhankelijk zijn van deze diensten/dit beleid.
- Maak ervaringsdeskundigen laagdrempelig toegankelijk voor burgers met vergelijkbare vraagstukken, match burgers die een regeling aanvragen met een ervaringsdeskundige, richt een hulpportaal met ervaringsdeskundigen in, zodat bijvoorbeeld toeslagenouders snel lotgenoten kunnen vinden en perspectief aangereikt krijgen.
- Waardeer ervaringsdeskundigheid expliciet door functies te creëren, gelijkwaardig te betalen (ook al is het opleidingsniveau niet gelijk) en bij te dragen aan professionalisering en zichtbaarheid.
- De ervaringsdeskundige burger moet zelf voldoende stabiel zijn om te kunnen bijdragen. Daar is ondersteuning bij nodig en selectie hoort daar ook bij.

Van brandweer tot bruggenbouwer: betrek ervaringsdeskundigheid structureel bij beleid en wetgeving



Wat zien we?
De menselijkheid is zoek in het systeem. De burger vertrouwt de overheid vaak niet en andersom evenmin. Ervaringsdeskundigen zijn cruciaal om de verbinding tussen mens en overheid (tussen de leef- en systeemwereld) weer terug te brengen. Hun kennis en ervaring worden nu onvoldoende gebruikt in de ontwikkeling, invulling en uitwerking van beleid.

Op een rij:
- De kennis en ervaring van ervaringsdeskundigen worden nog onvoldoende gebruikt bij voorbereiding van wetgeving en uitwerking van beleid.
- Ervaringsdeskundigen worden onvoldoende ingezet bij besluitvorming.
- Er is te weinig toezicht op bovenstaande en of dit daadwerkelijk plaatsvindt.
- Als ervaringsdeskundigen worden betrokken, gebeurt dit vaak te laat in het proces.
- Er zijn geen duidelijke functieprofielen voor ervaringsdeskundigen in organisaties, waardoor het moeilijker is om überhaupt betrokken te worden bij beleidsontwikkeling.
- De teams die beleid maken zijn niet divers genoeg, waardoor ze erg in hun eigen tunnel denken.

Wat willen we?
Structureel gebruik van ervaringsdeskundigen voor de ontwikkeling van beleid en wetgeving en besluitvorming die impact heeft op kwetsbare burgers.
- Meer samenwerking tussen ervaringsdeskundigen en inhoudelijke experts.
- Meer ondersteuning en begeleiding van ervaringsdeskundigen, waarvan een financiële compensatie een belangrijke is (ervaringsdeskundigen werken NIET gratis).

1. VERSLAG BURGERPANEL

- Kennisdeling over belang en inzet van ervaringsdeskundigen in alle lagen van de overheid, zodat ervaringsdeskundigen vaker en meer worden ingezet, bijvoorbeeld in een leernetwerk.
- Landelijk vastleggen wat de functieprofielen zijn voor ervaringsdeskundigen.
- Integreren in bestaande processen dat ervaringsdeskundigen worden betrokken bij de totstandkoming van wet- en regelgeving.

Waarom willen we dat?
- We willen een duurzaam en inclusief systeem met beleid dat werkt voor de mensen om wie het gaat.
- Het moet bekender worden wat ervaringsdeskundigen kunnen betekenen en dat hun input van groot belang is voor de overheid en bedrijven.
- Inwoners worden beter begrepen en sneller geholpen als ervaringsdeskundigen input wordt meegenomen.
- Vertrouwen in de overheid wordt hier hoogstwaarschijnlijk weer groter door (want betere invulling van zorgtaak overheid).
- Als input van ervaringsdeskundigen structureel wordt meegenomen bij beleidsvorming, kan dit drempelverlagend werken voor inwoners omdat ze zien dat er naar ze geluisterd wordt.
- Werken met ervaringsdeskundigen is de perfecte manier om praktijk aan theoretische kennis te koppelen en zo de papieren werkelijkheid te ontstijgen.

Hoe kunnen we dat bereiken?
1. De overheid moet verplicht een *diverse* groep (dus verschillende achtergronden, etniciteiten, genders, etc.) ervaringsdeskundigen betrekken bij ontwikkeling en uitvoering van beleid en de ervaringsdeskundigen passend bij hun werkzaamheden financieel compenseren.
2. De bestaande landelijke en lokale netwerken van ervaringsdeskundigen moeten nieuw leven ingeblazen worden, bijvoorbeeld door bijeenkomsten, mailings of een website voor onderlinge connectie, kennisdeling en verder kunnen leren in de beroepsgroep.
3. Het inzetten van ervaringsdeskundigen moet landelijk meer bekendheid krijgen, door binnen de overheid en in andere professionele kringen de inzet van ervaringsdeskundigen te promoten.
4. Scholing:
a. moet toegankelijker worden voor ervaringsdeskundigen van alle niveaus (dus ook voor ervaringsdeskundigen zonder diploma).
b. er moeten workshops worden gefaciliteerd voor professionals in het werkveld over waarom en hoe ze ervaringsdeskundigen het beste kunnen inzetten.
c. er moeten trainingen komen voor ambtenaren over waarom en hoe ze ervaringsdeskundigen het beste kunnen inzetten én over hun eigen rol in het voorkomen van toekomstige ervaringsdeskundigen (dus: betrek ervaringsdeskundigen tijdig om nieuwe slachtoffers van overheidsbeleid te voorkomen).
d. het moet standaard worden dat ervaringsdeskundigen langsgaan in regulier onderwijs om jongeren ermee bekend te maken.
e. de opleiding tot ervaringsdeskundige heeft versterking en ondersteuning nodig. De opleiding kent nog teveel drempels en er is te weinig aandacht voor de kwetsbaarheid van de ervaringsdeskundige.

Thema 8: Luisteren naar de burger

Het probleem: de wereld van de burger en de wereld van de ambtenaar lijken twee verschillende werelden. De burger ervaart lange lijnen vol met obstakels en hiërarchische lijnen. Burgers zijn teleurgesteld en wantrouwen overheerst. De overheid betrekt burgers onvoldoende en/of op een te laat moment in het proces. Er wordt wel geparticipeerd, maar niet echt geluisterd of iets mee gedaan.

Wat heeft de themagroep gedaan?
Op de eerste burgerpanelbijeenkomst heeft deze groep gewerkt aan een voorzet voor onderstaande twee ideeën. Beide ideeën staan in hun totaliteit in de bijlage:

- *Reorganisatie van het ambtelijk apparaat*
  Organiseer het ambtelijk apparaat zó dat de lijnen tussen overheid en burger korter worden. Zorg voor minder hiërarchische lagen.

- *Zoeken naar regelvrije ruimte*
  Zorg voor laagdrempelig contact tussen burger en ambtenaar en werk samen vanuit een gelijkwaardige sfeer (voorbeelden van die sfeer zijn de locatiegesprekken en het burgerpanel).

NB In overleg is besloten deze ideeën op de tweede burgerpanelbijeenkomst niet verder uit te werken. Het thema 'luisteren naar de burger' bleek namelijk al verweven te zijn met de meeste andere thema's. De deelnemers hebben zich op die tweede bijeenkomst aangesloten bij de groepen van het thema Contact met de overheid.

1. VERSLAG BURGERPANEL

Ervaringen van de deelnemers en lessen over het proces

Bureau Burgerberaad heeft dit burgerpanel ontworpen, de deelnemers begeleid en de bijeenkomsten mede-georganiseerd. Dat deed het in opdracht van de Staatscommissie rechtsstaat. De organisatie (waaronder de selectie en briefing van de experts) vond plaats in nauwe samenwerking met het secretariaat van de Staatscommissie rechtsstaat. Het secretariaat zag daarnaast toe op de werving van en communicatie met de deelnemers.

In dit laatste hoofdstuk deelt Bureau Burgerberaad de eigen reflecties op twee onderwerpen:

1. Het verloop van het burgerpanel (wat kunnen we leren van het proces?)
2. De betekenis van het burgerpanel (hoe hebben de deelnemers het ervaren?)

Hiervoor is het belangrijk om eerst de opzet van beide bijeenkomsten van het burgerpanel toe te lichten.

Opzet en programma burgerpanelbijeenkomsten

Een burgerpanel (ook wel burgerberaad genoemd) is een vorm van ‘deliberatieve democratie’. Die vorm houdt in dat een gelote dwarsdoorsnede van inwoners (van een gemeente, regio of land) zich met politiek mandaat buigt over een complex maatschappelijk probleem. Het burgerpanel is een manier om inwoners een serieuze rol te geven in het ontwikkelen van nieuw, inclusief en gedragen beleid. Daarvoor maken ze een probleemanalyse en komen ze met oplossingen die haalbaar en effectief zijn – met oog voor de langere termijn. Hierbij krijgen ze ondersteuning van onafhankelijke gespreksbegeleiders en experts.

Het specifieke burgerpanel voor de Staatscommissie rechtsstaat was geïnspireerd op bovengenoemde model van een burgerberaad, maar week er ook op een aantal manieren van af.
In lijn met het model stonden de ervaringen en perspectieven van de deelnemers centraal. Ook zochten de deelnemers door middel van dialoog naar oplossingen voor een maatschappelijk vraagstuk. En bovendien doorliepen zij een proces van leren, delibereren en concluderen, ondersteund door onafhankelijke gespreksbegeleiders en experts.

Dit burgerpanel werkte echter niet met gewogen loting, had geen formeel politiek mandaat en was met twee bijeenkomsten (die elk een ochtend en middag duurden) beperkt in tijd. Dat laatste is vooral terug te zien is in het feit dat deelnemers niet al hun ideeën en aanbevelingen even ver konden uitwerken. De tijdsbeperking werd wel enigszins opgevangen doordat het burgerpanel voortbouwde op de inhoud uit twaalf eerder gehouden locatiegesprekken (zie hier een verslag over de locatiegesprekken).

Het programma voor de twee burgerpanelbijeenkomsten zag er als volgt uit:

Burgerpanelbijeenkomst 1
De ochtend van de eerste bijeenkomst stond in het teken van onderling kennismaking en de introductie van de opzet van het programma. Die introductie lag in handen van de twee hoofdmoderatoren (vanuit Bureau Burgerberaad), de voorzitter van de Staatscommissie rechtsstaat en leden van het secretariaat van deze staatscommissie. Zij presenteerden onder andere de vijf thema’s die uit de twaalf eerder gehouden locatiegesprekken naar voren waren gekomen:

1. Spanning tussen willekeur en maatwerk
2. Contact met de overheid
3. Begrijpelijke taal
4. Luisteren naar de burger
5. De lokettenjungle

In hoeverre de deelnemers aansluiting voelden op deze thema's werd direct getest. Zij konden een bal in een koker doen bij het thema dat voor hen het meest urgent was. Bij de plenaire opening bleek dit het thema 'Luisteren naar de burger' te zijn. Alle thema's werden vervolgens besproken in de opzet van een kenniscafé. Dit wil onder andere zeggen dat de deelnemers op basis van de pitches van vijf experts aanhaakten bij de bespreking van een van de thema's. Zij konden hierbij hun eigen ervaringen delen, associaties op tafel leggen en vragen stellen aan een lid van de staatscommissie. Daarna konden ze een tweede thema kiezen en aanschuiven bij een bespreking dáárvan. Bovendien was het mogelijk om kort (in de vorm van 'speeddating') met de andere thema-experts in gesprek te gaan. Met behulp van gespreksbegeleiders scherpten deelnemers de thema's vervolgens aan. Ook keken ze of er nog onderwerpen ontbraken. Zij droegen uiteindelijk twee extra thema's aan: 'Inzet van ervaringsdeskundigen' en 'Vastlopen in het recht'.

'S Middags verdeelden de deelnemers zich in groepen over de inmiddels zeven thema's om de uitdagingen in kaart te brengen. Hierbij vlogen de deelnemers nog een keer uit om input te geven bij andere groepjes. Vervolgens deed elke groep een eerste aanzet voor mogelijke oplossingen. Elke groep presenteerde haar ideeën aan deelnemers uit andere groepen, die daar vervolgens feedback op gaven – onder andere om de ideeën aan te scherpen. In al deze stappen kregen de deelnemers ondersteuning van een gespreksbegeleider.

De eerste bijeenkomst werd plenair afgesloten met een presentatie van *live* tekenaar Sandra Mesman, die de gesprekken had opgetekend, en met een *spoken-word*-optreden van woordkunstenaar Luan Buleshkaj.

Burgerpanelbijeenkomst 2
De tweede bijeenkomst, geopend door theatermaker Isil Vos, stond in het teken van het verder aanscherpen en uitwerken van de ideeën. De deelnemers verdeelden zich hiervoor in acht groepen. Er waren namelijk twee groepen ontstaan rondom 'Inzet van ervaringsdeskundigheid' en twee groepen rondom 'Contact met de overheid'. Daarnaast was het groepje rondom 'Luisteren naar de burger' opgeheven, waarna de leden van dit groepje zich verdeeld hadden over de twee groepen rondom 'Contact met de overheid'.

Ook op de tweede bijeenkomst waren (nieuwe) experts aanwezig. Aan hen konden de deelnemers vragen stellen, wat hielp bij de verdere uitwerking van ideeën. De deelnemers goten hun ideeën in de vorm van antwoorden op de vragen 'Wat zien we?', 'Wat willen we?', 'Waarom willen we dat?' en 'Hoe kunnen we dat bereiken?'. Na de lunch voorzagen de deelnemers elkaars aanbevelingen van feedback.

Tot slot koos iedere groep een idee uit om later die dag aan de Staatscommissie rechtsstaat te presenteren. Ze deelden deze uitgewerkte acht aanbevelingen plenair en overhandigden ze aan alle leden van de Staatscommissie rechtsstaat. Deze leden gaven ook allemaal een eerste reactie op de aanbevelingen. De dag eindigde met een oproep aan de deelnemers om zich aan te sluiten bij een monitorgroep, een presentatie van de tekeningen die *live* tekenaar Sandra Mesman van de tweede bijeenkomst had gemaakt én een borrel met alle deelnemers, de staatscommissieleden en het secretariaat van de staatscommissie.

NB De deelnemers van dit specifieke burgerpanel ontvingen een vergoeding van 100 euro per persoon per dag, een aanvullende reiskostenvergoeding en waar nodig een bijdrage voor kinderopvang. De experts ontvingen geen vergoeding.

I - Het verloop van de burgerpanelbijeenkomsten

Terugkijkend op de twee burgerpaneldagen kunnen we als organiserende partij een aantal lessen trekken. Het gaat om punten die belangrijk zijn voor het proces en de ervaring van deelnemers tijdens dit soort bijeenkomsten.

De deelnemers centraal
Op beide burgerpaneldagen was een groep van circa vijftig deelnemers aanwezig. Zij waren afkomstig uit het hele land en verschillen in leeftijd, gender en afkomst. De deelnemers waren zeer betrokken en gemotiveerd, er was zo goed als geen *no-show* en er waren slechts enkele nieuwe gezichten op de tweede dag. Dat is bijzonder voor een participatietraject, zeker gezien de combinatie van het onderwerp (de rechtsstaat) en de doelgroep (mensen die

1. VERSLAG BURGERPANEL

ook negatieve ervaringen met de rechtsstaat hebben gehad).

Cruciale factoren hierin bleken:

- *De locatiegesprekken zorgden voor een vliegende start*
  Ongeveer tweederde van de deelnemers zijn eerder deelnemer aan een locatiegesprek geweest. Zij kenden de leden van het secretariaat en/of de moderatoren van Bureau Burgerberaad en dat zorgde voor extra vertrouwen vanaf het moment van binnenkomst. Deelnemers gaven aan het fijn te vinden dat een bekend gezicht hen bij de deur ontving en de thema's introduceerde.
- *Er was regelmatig contact in aanloop naar het burgerpanel*
  Alle deelnemers die zich hadden aangemeld zijn in de weken voorafgaand aan het burgerpanel gebeld door het secretariaat van de staatscommissie om hun deelname te bevestigen. Ook in aanloop naar de tweede paneldag kregen deelnemers een herinnering toegestuurd, met alle praktische en inhoudelijke informatie. De mensen die eerder aan een locatiegesprek hadden deelgenomen, hadden rond de jaarwisseling ook nog een postkaartje ontvangen met een uitnodiging voor het burgerpanel.
- *De burgers zijn de hoofdrolspelers*
  De deelnemer en hun ervaringen en perspectieven stonden in het programma centraal. Alle andere aanwezigen (van het secretariaat van de staatscommissie, de experts en de gespreksbegeleiders) stonden ten dienste van de aanbevelingen die de deelnemers ontwikkelden. Er was altijd keuzeruimte voor de deelnemers: naar welke expert ga je toe, aan welk thema wil je werken, en wat moet volgens jou nog geagendeerd worden?
- *Maak het een bijzondere ervaring*
  Veel deelnemers hadden geen prettige ervaringen met de rechtstaat. De organisatoren deden daarom extra hun best om deze bijeenkomsten óver de rechtstaat een aangename ervaring te laten zijn. Onder meer door een ballenbak in te zetten om de thema's te introduceren, door Sandra Mesman *live* tekeningen te laten maken, door *spoken-word*-artiest Luan Buleshkaj dag 1 te laten afsluiten en door theatermaker Isil Vos dag 2 te laten openen. Deelnemers voelden door dit soort elementen dat er moeite was gedaan om hun een bijzondere, fijne ervaring te bieden.

De betrokkenheid van de deelnemers zette zich voort na afloop van het burgerpanel: zo'n dertig van de vijftig deelnemers meldden zich aan voor de monitorgroep. Ook gaven deelnemers aan dat ze onderling contact te wilden houden.

Werkvormen
Met meer tijd was er extra verdieping mogelijk geweest voor een groter aantal aanbevelingen. De tijd was echter beperkt. Gezien dit feit richtte de programmaopzet zich niet op volledige verdieping van elke aanbeveling, maar zoveel mogelijk op een effectief en prettig proces voor de deelnemers. Belangrijk was hierbij ook het besef dat veel van hen niet gewend waren aan conferenties en/of vergadersettings.

De volgende keuzes bleken cruciaal voor een succesvolle programma-opzet:

- *Groepsgrootte, energie en ritme veranderden*
  Deelnemers werkten in themagroepen, maar om hun energie en aandacht op peil te houden was er wel variatie in het programma. Op gezette tijden kwam bijvoorbeeld het hele burgerpanel samen en gaven deelnemers feedback op de ideeën van andere groepen. Of er kwam een expert langs om met de deelnemers te reflecteren op ideeën. Zo werkten de deelnemers steeds in afgebakende tijdsblokken met focus en nieuwe input voor hun ideeën.

- *Ervaren gespreksbegeleiders maken het verschil*
  Deelnemers van een burgerpanel kunnen overprikkeld raken, zich dominant opstellen of snel afhaken. De inzet van ervaren gespreksbegeleiders voorkwam dit. Die inzet creëerde continu ruimte voor alle

21

geluiden: iedereen kon zijn input geven. Ook stimuleerde het de voortgang in de vorming en uitwerking van ideeën en zorgde het voor een gevoel van veiligheid. Bovendien leidde het onder andere tot de vorming van subgroepen en garandeerde het dat ideeën vastgelegd werden. Deelnemers gaven na afloop van de bijeenkomsten aan dat ze de begeleiding heel prettig hadden gevonden.

- *Kleine groepen werken het beste*
  De meeste themagroepen hadden een eigen ruimte (en daardoor minder prikkels). Dat kwam hun productiviteit ten goede. De kleine groepen waren het productiefst. De grotere groepen werden uiteindelijk gesplitst – wat hun productiviteit ten goede kwam. Zelfs sommige kleinere groepen verdeelden zich af en toe in drietallen om per drietal een idee uit te diepen.
  Het bleek belangrijk om werkvormen aan te reiken die inspeelden op de verandering van groepsgroottes. Denk aan de werkvorm waarin deelnemers eerst per individu ideeën op post-its zetten, daarna samen die post-its categoriseren en vervolgens per subgroep een categorie uitwerken.

Een aantal elementen had achteraf meer aandacht moeten krijgen:

- *Er moet al aan het begin ruimte zijn voor persoonlijke verhalen*
  De bijdrage van experts kwam op de eerste dag minder goed uit de verf dan had gekund. Want toen het moment was aangebroken waarop die experts hun reflecties zouden delen, liepen veel deelnemers nog rond met de grote behoefte om te vertellen over hun eigen ervaringen. Deze persoonlijke verhalen moesten er eerst uit voordat er ruimte was om nieuwe inzichten op te doen. Deelnemers hadden al aan het begin van de eerste bijeenkomst genoeg gelegenheid moeten hebben om zulke verhalen te delen.

- *Het thema 'Luisteren naar de burger' was niet scherp genoeg geformuleerd*
  'Luisteren naar de burger' was als een van de hoofdthema's uit de locatiegesprekken naar voren gekomen. Het ging daarbij over de noodzaak om als overheid echt te luisteren naar participerende burgers en hun inspraak niet slechts 'af te vinken'. Bij hun aankomst op de eerste burgerpanelbijeenkomst onderstreepten deelnemers massaal het belang van dit thema. Toch sloten slechts twee mensen zich aan bij de themagroep. Bovendien bleek hun insteek uiteindelijk beter te passen bij het thema 'Contact met de overheid'. Op de tweede burgerpaneldag sloten zij dan ook aan bij de groep die zich hierop richtte en stopte de themagroep Luisteren naar de burger.
  Een scherpere formulering van het thema 'Luisteren naar de burger' had mogelijk sneller duidelijk gemaakt wat gedurende de bijeenkomsten bleek: dat het verweven was met de meeste andere thema's. En dat het dus onnodig was om het tot hoofdthema te bombarderen. Met die duidelijkheid hadden twee deelnemers eerder op de juiste plek hun bijdrage kunnen leveren.

- *Sla een inhoudelijke brug tussen dag 1 en dag 2*
  De afstand tussen beide burgerpanelbijeenkomsten had beter overbrugd kunnen worden door de opbrengsten van dag 1 voorafgaand aan dag 2 nogmaals te delen met de deelnemers. Dan had iedereen het eigen onderwerp weer op het netvlies gehad en een snellere start kunnen maken op dag 2. Geen overbodige luxe, gezien de tijdsbeperking.

Vervolg
Deelnemers bouwden tijdens de bijeenkomsten vertrouwen op en toonden enorme betrokkenheid. Die waren gezien hun eerdere ervaringen met de rechtsstaat niet vanzelfsprekend. Dit succes is te danken aan bovenstaande programmaopzet, de keuzes van werkvormen en het persoonlijke contact. Maar ook aan een andere belangrijke factor:

- *De aanwezigheid en toewijding van de opdrachtgever*
  De deelnemers voelden dat dit geen proces was om ergens een 'participatievinkje' te kunnen zetten. Deelnemers gaven aan de opening door de voorzitter van de staatscommissie en de betrokkenheid van de commissieleden op beide dagen erg te waarderen. Dat de staatscommissie aan het einde van het panel bijna voltallig aanwezig was om de aanbevelingen in ontvangst te nemen en te waarderen was hierin

1. VERSLAG BURGERPANEL

belangrijk. Ook de gespreksbegeleiders gaven terug dat het vertrouwen van de staatscommissie voelbaar was en de rol van het secretariaat (dienend, bescheiden, aanwezig) werden expliciet geroemd.

De deelnemers gaven aan dat zij graag vaker betrokken willen worden bij dit soort participatieve processen en dat zij onderdeel willen zijn van de oplossing. Zij hebben er vertrouwen in dat hun ideeën bij de staatscommissie in goede handen zijn, maar kijken ook met scepsis naar het vervolg. “Wat gaat er nu echt gebeuren in de praktijk?”, vroegen zij zich af.
Het nadrukkelijke advies aan de Staatscommissie rechtsstaat is daarom om *de deelnemers van het burgerpanel te blijven informeren en betrekken.* Daarbij is het belangrijk dat het vervolgproces en de communicatie eromheen heel helder is. Deze groep wil graag betrokken en geïnformeerd blijven (getuige ook de dertig aanmeldingen voor de monitorgroep). Kom toezeggingen na zoals de uitnodiging voor de overhandiging van het eindrapport in juni, het delen van het eindrapport, en een reflectiebijeenkomst in het najaar van 2024.

II - De betekenis van de burgerpanelbijeenkomsten

In totaal werkten vijftig deelnemers in twee dagen aan 22 ideeën en aanbevelingen om de relatie tussen overheid en burger te verbeteren. Aan het einde van de tweede dag zijn de deelnemers gevraagd om een evaluatieformulier in te vullen over hun motivatie, ervaring en meest bijzondere moment. Tweeëntwintig deelnemers hebben dit evaluatieformulier ingevuld. En de uitkomsten zijn zonder uitzondering positief. De deelnemers gaven aan dat ze:

- *zich gehoord en serieus genomen voelden:*
  - “Ik wilde gehoord worden na jarenlang slachtoffer van de Toeslagenaffaire te zijn, en ik voelde me gehoord. Het belangrijkste was dat ik met weinig tijd veel besproken heb met mijn lotgenoten.”
  - “De burger weet wat hij/zij nodig heeft.”

- *blij waren om vanuit samenwerking onderdeel van de oplossing te kunnen zijn:*
  - “Het deed ertoe, ik heb een bijdrage geleverd.”
  - “Ik krijg niet vaak de kans om me zo uit te spreken.”

- *erg te spreken waren over de organisatie:*
  - “Ik wil jullie nogmaals bedanken voor jullie inzet en enthousiasme. Dit soort bijeenkomsten geeft je energie, een goed gevoel, omdat er naar je wordt geluisterd en je ertoe doet. Ook de inspiratie van de andere deelnemers heb ik als prettig ervaren. Kortom: super!!’”
  - “Leerzaam, prettig, leuk, interessant, gelijkwaardig, indrukwekkend, super.”

Conclusie

Samenwerken aan een overheid die werkt

“De overheid zou er voor de burger moeten zijn, maar dat is nu niet het geval”, mailde een van de deelnemers ons na afloop van de burgerpanelbijeenkomsten.

Twee dagen lang werkten vijftig burgers hard aan maar liefst 22 ideeën en aanbevelingen die bijdragen aan een overheid die burgers vertrouwt en verwelkomt en aanspreekt op een manier die voor hen werkt en hen betrekt bij wetgeving en beleid.

In alle ideeën en aanbevelingen zit een oprechte oproep van de burger verscholen: vertrouw ons. Maak tijd voor ons. Geloof ons. Laat je ego en je expertise nog even achterwege en luister eerst naar ons. Leer ons kennen. Laat ons meedenken. Laten we samen werken aan een overheid en rechtsstaat die werkt. En blijf ons daarbij betrekken.

Er is zorg onder de deelnemers wat er zal gebeuren met de aanbevelingen. Laat deze ideeën niet in een la belanden. Het gaat om gedrag en cultuurveranderingen bij al die verschillende mensen die werken bij de overheid. Zij beseffen dat dit traject niet met één wet of regel binnen een jaar zal zijn afgerond.

De monitorgroep van het burgerpanel doet het aanbod om structureel tijd te maken om mee te denken over de uitvoering van deze ideeën en aanbevelingen in de praktijk. Door vijf jaar lang elk halfjaar één dag bijeen te komen en de voortgang te evalueren van de verandertrajecten, in te schatten of er bijsturing nodig is en mee te denken over de juiste vorm van die bijsturing.

Het is een uitgestoken hand van een groep burgers die de overheid weer wil vertrouwen en onderdeel wil zijn van de oplossing. We hopen dat die hand met volle overtuiging wordt vastgepakt.

Geschreven door: Tomer Kedar, Ernst Abbing en Charley Fiedeldij Dop, in samenwerking met de gespreksbegeleiders en de monitorgroep van het burgerpanel.

Met dank aan de deelnemers van het burgerpanel Staatscommissie rechtsstaat, de experts en gespreksbegeleiders, het secretariaat van de Staatscommissie rechtsstaat en de staatscommissieleden.

Voor vragen en/of opmerkingen kan contact worden opgenomen met de projectleider van Bureau Burgerberaad, Charley Fiedeldij Dop (zij/haar) via charley@bureauburgerberaad.nl.

1. VERSLAG BURGERPANEL

Bijlage: ideeën per thema

In deze bijlage zijn alle overige ideeën uit de verschillende themagroepen integraal opgenomen. Deze ideeën zijn door beperkingen in tijd niet volledig uitgewerkt, en verschillen daardoor in lengte, vorm en diepgang.

Thema 1: Lokettenjungle

Efficiënter omgaan met formulieren

- **Wat zien we?**
  Bij elke aanvraag, elk contact en elke regeling moet je als burger lange formulieren invullen. Ook als je al bekend bent bij die organisatie. Dat is veel werk en je moet goed zoeken naar het juiste formulier. Er zijn veel te veel formulieren.

- **Wat willen we?**
  Dat je als burger niet steeds opnieuw dezelfde gegevens hoeft in te vullen. Dat als je eenmaal bekend bent bij een organisatie, je gegevens in een systeem staan. En dat je daardoor niet steeds alles opnieuw hoeft in te vullen.

- **Waarom willen we dat?**
  Efficiënter omgaan met formulieren scheelt ambtenaren én burgers veel werk. Het maakt het ook een stuk makkelijker om de juiste gegevens aan te leveren.

- **Hoe kunnen we dat bereiken?**
  De organisaties zouden meer met een online systeem moeten werken waarin je dossier bekend is en waar je alleen nieuwe gegevens hoeft aan te leveren. Wellicht kunnen organisaties ook meer samenwerken en gegevens uit een database halen. Organisaties moeten elkaar over en weer toestemming hiervoor geven. Bij de inrichting van een dergelijk systeem moet er ook rekening gehouden worden met de wens (of eis) dat niet alle gegevens direct door elke organisatie te zien zijn. Het is belangrijk dat je hierin zelf de regie kan houden, en dat je kan bepalen welke gegevens een organisatie kan bekijken.

Snellere opschaling en meer uitwisseling van kennis over goede voorbeelden

- **Wat zien we?**
  Op verschillende plekken in het land worden pilots uitgevoerd en goede resultaten behaald (zoals proeftuin Oss). Maar daar blijft het soms bij. De goede resultaten worden niet gedeeld of opgeschaald.
- **Wat willen we?**
  Dat de resultaten van zulke pilots worden gedeeld en dat succesvolle pilots opgeschaald worden.
- **Waarom willen we dat?**
  Omdat er veel te verbeteren valt in de manier waarop het nu gaat.
- **Hoe kunnen we dat bereiken?**
  Organisaties moeten actiever pilots uitvoeren, en bij goed resultaat moeten er makkelijker en sneller dingen veranderen.

Al het geld in één pot

- **Wat zien we?**
  Er zijn voor elke regeling geldpotjes die op kunnen gaan. Soms kun je dan geen bijdrage krijgen omdat het potje leeg is, terwijl andere potjes wel beschikbaar zijn. Maar die regeling past dan niet op jouw situatie. Er is geen goede match tussen vraag en aanbod.
- **Wat willen we?**
  We willen dat al het geld in één pot gaat, eventueel per gemeente of regio.

- **Waarom willen we dat?**
  Zodat het geld efficiënter wordt verdeeld en je makkelijker in aanmerking komt voor een bijdrage. Er is dan meer ruimte voor maatwerk.
- **Hoe kunnen we dat bereiken?**
  Gemeenten/regio's moeten de vrijheid krijgen om de middelen die ze krijgen zelf te besteden, zonder de schotten die er tussen de regelingen zijn.

Thema 2: Vastlopen in het recht

Vereenvoudigen en rechtvaardigen van de wet- en regelgeving

- **Wat zien we?**
  Extreem complexe wet- en regelgeving. Deze is niet te overzien, bevat tegenstrijdigheden en heeft een gebrek aan balans.
- **Wat willen we?**
  Herijking van de wetgeving. Het gaat dan vooral om het volgende:
  - Aangepaste formuleringen, om discriminatie te voorkomen.
  - Makkelijker taalgebruik en duidelijkere formuleringen.
  - Mogelijkheid van snelle aanpassing bij geconstateerde 'onwenselijke effecten'.
  - Snellere beschikbaarstelling van informatie aan betrokkenen.
- **Waarom willen we dat?**
  Het recht moet werkbaar worden voor de eindgebruiker. Het mag niet onnodig veel moeite of geld kosten om de eigen situatie goed te kunnen begrijpen.
- **Hoe kunnen we dat bereiken?**
  Door de wetgeving te doorlopen, te herijken en daarbij op toepasbaarheid te toetsen. Is elke wet voor iedereen juist? Het is mogelijk om *Large language models* als Chat GPT te gebruiken om de wet te onderzoeken en te simplificeren. Maar dan wel met het besef dat dergelijke modellen niet 100% betrouwbaar zijn en dus controles nodig hebben. Het is noodzakelijk om goed na te denken over hoe die controles eruit moeten zien.

Herstructurering van het recht en toevoegingen hieraan

- **Wat zien we?**
  Slachtoffers moeten voorafgaand aan de schadecompensatie, ondanks dat zij het al lastig hebben, nog extra kosten maken. Ook worden zij achteraf onvoldoende of niet snel genoeg vergoed voor de tijd en het geld die een fout van de overheid ze gekost heeft. Mensen die het moeilijker hebben ervaren zo toegevoegde stress door geldnood of extra psychische klachten.
- **Wat willen we?**
  We willen dat gedupeerden sneller, rechtvaardiger en veiliger worden behandeld door de rechtspraak.
- **Waarom willen we dat?**
  Slachtoffers/gedupeerden verdienen betere bescherming.
- **Hoe kunnen we dat bereiken?**
  Door herstructurering van het recht en toevoegingen hieraan. Denk aan deze punten:
  - Transparantieplicht: de cliënt moet bij de rechtsgang altijd automatisch het hele dossier krijgen.
  - Verplichte vergoeding van kosten voor de gedupeerde, en nazorg/begeleiding voor de gedupeerde, bij zowel een positieve als een negatieve uitspraak.
  - Verplichte (optie voor) mediation als voortraject, dus nog vóór de stap naar de rechter. Dit traject geldt als opvang voor mensen die niet gehoord worden. De uitkomst van de bemiddeling moet worden meegenomen bij de wettelijke uitspraak.
  - Verplichte waarheidsvinding bij wettelijke uitspraken.

1. VERSLAG BURGERPANEL

- Verplichte reactietermijn voor de overheid, om lange wachttijden te vermijden. In elk geval een verplichte structurele terugkoppeling zonder dat de burger hiervoor actie hoeft te ondernemen.
- Bij positieve uitslagen: vastlegging van een verplichte (korte) termijn om schadevergoeding uit te keren.

Betere controle en verantwoordelijkheid door de overheid

- **Wat zien we?**
  Er worden fouten gemaakt bij het opstellen van nieuw beleid en wet- en regelgeving. Vaak doordat ook de overheid niet altijd overzicht heeft over alle bestaande wetten en regels. Tegelijkertijd bestaan er te weinig mechanismen om de burger te beschermen.
- **Wat willen we?**
  - De installatie van een Constitutioneel Hof.
  - De mogelijkheid om ambtenaren (deels) aansprakelijk te maken.
- **Waarom willen we dat?**
  We willen meer controle om de burger te beschermen tegen rechterlijke dwalingen.
- **Hoe kunnen we dat bereiken?**
  - Geld vrijmaken.
  - Betere processen ter controle inrichten (zoals een permanent burgerpanel)

Thema 3: Contact met de overheid - communicatie

Menselijke oordeelvrije communicatie met burgers die contact hebben met de overheid.

- **Wat zien we?**
  - De overheid bejegent mensen vaak vanuit een vooroordeel; ze werkt vanuit wantrouwen. Ze bestempelt de burger al snel als fraudeur. Als dat bij één instantie gebeurt, gaan andere instanties daarin mee. Ook de rechterlijke macht gaat mee in deze 'fraudeurscultuur'. Als je als burger eenmaal als lastig te boek staat, verandert dat niet meer.
  - Er is als burger geen verweer mogelijk. Ambtenaren nemen de telefoon niet op als je belt. Of ze hangen midden in een gesprek op. Ze beweren koppig dat iets klopt, terwijl het níét klopt. Ze zijn niet eerlijk.
  - Er is soms helemaal geen mogelijkheid voor contact. En als er wel contact is, dan is er geen tijd om je verhaal te doen. Ambtenaren staan onder hoge druk, alles moet snel, snel, snel.
  - Je wordt vaak heel onpersoonlijk, ongeïnteresseerd en bot behandeld. En je moet je verhaal steeds opnieuw vertellen.
  - Je staat er alleen voor. Bemiddeling haalt vaak niets uit. Op een gegeven moment ben je murw gestreden en kapotgemaakt. Dan denk je: "Ik wil echt niets meer met de overheid te maken hebben." Aan excuses heb je als burgers niets als er niets verandert.
- **Wat willen we?**
  - We willen dat de overheid stopt om als bedrijf te werken; we willen een overheid die burgers dient.
  - We willen dat de overheid menselijk contact heeft met burgers; oordeelvrij, vanuit vertrouwen en gelijkwaardiger.
  - We willen dat burgers zich welkom voelen bij de overheid, zoals bij de locatiegesprekken voorafgaand aan de burgerpanelbijeenkomsten. Daar werden burgers gehoord en gezien – en ontvangen in een hartelijke, gezellige sfeer.
  - We willen dat de overheid tijd neemt voor het verhaal van de burger en hier echt naar luistert, met aandacht voor zijn persoonlijke situatie.
  - We willen dat burgers niet meer telkens opnieuw hun verhaal hoeven te vertellen.
  - We willen dat burgers altijd inzage in hun dossier hebben.

- Als burgers eerlijk moeten zijn, dan moet de overheid dat ook zijn. Ze moet het meteen toegeven als ze fouten heeft gemaakt – en deze herstellen.
- We willen dat ambtenaren duidelijk zijn in wat wel en niet kan.

- **Waarom willen we dat?**
  - Omdat het niet klopt dat burgers moeten vechten voor de naleving van hun rechten. Ze hebben gewoon recht op een overheid die hen fatsoenlijk behandelt.
  - Omdat burgers niet meer als lastig gezien willen worden als ze voor hun rechten opkomen.
  - Omdat ze niet langer als fraudeurs behandeld willen worden.
  - Omdat burgers willen dat de overheid hen ziet als mens.
- **Hoe kunnen we dat bereiken?**
  - Voor ambtenaren: trainingen in dienstbaarheid en empathie. Waar ze leren om de mens voorop te zetten (en niet de procedure en het geld). Leren om mensen serieus te nemen met hun vragen en problemen, op zoek te gaan naar het verhaal achter een verhaal en zich meer te verdiepen in een persoonlijke situatie. En waar ze ook oefenen met rollenspellen voor beoordelingen en om complexe dingen simpel te maken.
  - Niet altijd vanuit een loket werken, bellen of digitaal werken. Veel meer live contact, met een open gesprekken in plaats van aan de hand van formulieren! Meer naar mensen toegaan en iets doen waardoor mensen zich op hun gemak voelen, zoals bij 'De taarten van Abel'. Bijvoorbeeld samen een legpuzzel maken als iemand daarvan houdt, of samen gaan wandelen.
  - Meer tijd vrijmaken voor ambtenaren zodat mensen rustig hun verhaal kunnen doen en niet alsmaar bij verschillende ambtenaren opnieuw hun verhaal moeten vertellen.
  - De volgende aanwijzingen kunnen hierbij helpen:
    - Wees dienend aan degene die met een vraag komt.
    - Praat met mij, niet over mij.
    - Niet alleen praten maar zich ook andere vormen eigen maken die mensen op hun gemak stellen.
    - Wederom: inlevingsvermogen/empathie.
    - Creëer als ambtenaar begrip: leg uit waarom iets niet kan of pas later kan.
    - Houd het simpel in de communicatie.
    - Weet dat mensen blokkeren als ze stress hebben. Laat dit terugkomen in de training. Verplaats je in iemand die stress heeft.
    - Zorg voor vervanging als iemand met vakantie of ziek is, of parttime werkt. Liefst een vaste vervanger.
    - Stop met angstwekkende, intimiderende boodschappen, zoals "We gaan twee uur met u in gesprek".
    - Stop met wantrouwen. Komt iemand bijvoorbeeld altijd afspraken na, maar wil ze afzeggen vanwege hoge koorts? Geloof haar dan en sta er dan niet op dat ze tóch komt.
    - Niet chagrijnig of dreigend kijken, maar kijk mensen vriendelijk in de ogen.
    - Geen verhoorsfeer bij een afspraak, maar "Hoe gaat het met u?". Stel mensen gerust.
    - Verander het onderwijs/de opleidingen voor overheidsbanen.
    - Wees zichtbaar als overheid, komt terug in de echte wereld, verschuil je niet online of achter de telefoon.
    - Wees creatief in de contacten.
    - Laat elke ambtenaar een integriteitsverklaring ondertekenen bij beëdiging.

Procedures

- **Wat zien we?**
  Dat er genadeloos wordt gekort, ongeacht of iemand daardoor door zijn/haar hoeven zakt. Er wordt ook heel vaak gekort zonder uitleg. Al die toeslagen maken dat je door de bomen het bos niet meer ziet en dat je ondanks toeslagen niet aan een bestaansminimum komt. Ook moet je de hele tijd bang zijn dat het misgaat, dat je iets fout doet waardoor je uiteindelijk bedragen terug moet betalen.
- **Wat willen we?**

1. VERSLAG BURGERPANEL

Stop met de overheid als bedrijf te runnen. Van centraal naar decentraal. Van groot naar klein. We willen dat er nooit meer gekort wordt zonder uitleg en een persoonlijk gesprek. We willen dat er altijd rekening gehouden wordt met een minimale bestaansgrens bij het doorvoeren van kortingen. Ook willen we dat er makkelijker opgeschaald kan worden als je vast komt te zitten in procedures. En dat je ook zonder advocaat je rechtmatige oplossing kunt krijgen. En we willen dat de toeslagen op de schop gaan en dat je niet meer zo afhankelijk bent van toeslagen.

- **Waarom willen we dat?**
  Er zakken nu teveel mensen door het ijs. En we willen dat de oneerlijke ingewikkelde procedures stoppen en ook de afhankelijkheid van mensen van toeslagen.

- **Hoe kunnen we dat bereiken?**
  - Door te zorgen dat de overheid nooit meer kort zonder uitleg.
  - Door nieuwe wetgeving te introduceren: stoppen met toeslagen en mensen in plaats daarvan een bestaansminimum garanderen.
  - Door een natraject in te bouwen.
  - Door een aantal zaken in de procedures in te bouwen:
    - Verlaging van drempels: burgers krijgen geen terugbelverzoek via de centrale, maar rechtstreeks contact met hun contactpersoon. Is deze niet direct beschikbaar? Dan moeten ze altijd te horen krijgen wanneer die contactpersoon terug kan bellen.
    - Burgers krijgen een vaste vervanger van de vaste contactpersoon, als die laatste bijvoorbeeld vrij of ziek is.
    - Standaard: contactpersonen hebben persoonlijk contact met de aanvrager.
    - Standaard: burgers krijgen het 06-nummer van hun contactpersoon.
    - Burgers die contact zoeken met hun contactpersoon krijgen binnen één dag contact, ook al is het via Whatsapp (“Ik heb je bericht gekregen en kan je dan en dan bellen. Komt dat uit?”)
    - Ambtenaren geven burgers duidelijkheid over het proces en blijven erover in gesprek, houden het contact warm. Dat is superbelangrijk!
    - Er moet een procedure zijn die je als aanvrager kunt volgen als je vastloopt in het proces en aan de bel wilt trekken.
    - Ambtenaren moeten meer ruimte in de regels zoeken; meer creativiteit toepassen als de regels iets onmogelijk maken wat wel mogelijk gemaakt moet worden. Zonder angst voor baanverlies!
    - Intern moeten er bij de overheid minder eilanden zijn en meer samenwerking.
    - Ambtenaren moeten praktijksituaties analyseren en creatief naar oplossingen zoeken.
    - Het zou geen verschil moeten maken waar je als burger woont en door wie je geholpen wordt.
    - Deze procedure en de criteria voor menselijke communicatie gelden al in Oss, maar moeten overal in Nederland gelden.
    - Voor ingewikkelde aanvragen waarin mensen snel verstrikt raken, moet er een tweede beoordelaar komen (zie hieronder). NB Dit is geen hiërarchisch hogerstaande beoordelaar die op inhoud toetst. Het is iemand die de sociale kant van het proces toetst, dus of het volgens bovenstaande criteria en de juiste procedure is verlopen.

Beoordeling

- **Wat zien we?**
  - De beoordelingen zijn vaak niet objectief: je wordt als burger gezien als een potentiële fraudeur.
  - Ze zijn ingestoken vanuit wantrouwen. En heel kil en zakelijk.
  - Je bent machteloos als een beoordeling niet klopt.
- **Wat willen we?**
  - Dat de beoordeling van de overheid recht doet aan iemands persoonlijke situatie.
  - De overheid vanuit vertrouwen beoordeelt, niet vanuit wantrouwen.
  - Dat er meer controle komt van beoordelingen. Dat niet één iemand het voor het zeggen heeft. En dat iemand kan breken met een beoordeling.
- **Waarom willen we dat?**

Er is nu te veel willekeur en er zijn te veel vooroordelen bij de beoordelingen. We willen het eerlijker maken.

- **Hoe kunnen we dat bereiken?**
  We stellen voor dat er een tweede objectieve beoordelaar komt die een spiegel is voor de eerste beoordelaar en een check doet op het proces. Namelijk of de beoordeling sociaal, fatsoenlijk én empathisch is gegaan. Of het integer is gebeurd en of de kwaliteit goed is. Dat wil zeggen: of iemand door de beoordeling niet in zijn/haar bestaan wordt bedreigd.

Thema 4: Contact met de overheid - burgerparticipatie

Luisteren naar bewoners in buurten en wijken

- **Wat zien we?**
  De overheid heeft heel veel hoog-over-plannen (bijvoorbeeld op het gebied van energie). Ze vraagt vaak aan bewoners wat zij willen, maar vervolgens gebeurt er niets met hun input. De overheid negeert hun mening en drukt haar eigen plan door.
- **Wat willen we?**
  - Dat de overheid de deskundigheid van burgers meer benut.
  - Dat de overheid niet vraagt “Wat willen jullie?” als ze daar toch niets mee doet.
  - Dat de overheid niet het oorspronkelijke plan doordrukt als veel burgers andere oplossingen hebben.
- **Waarom willen we dat?**
  Omdat we ons nu niet gehoord voelen. Omdat we willen dat onze kennis en ervaring meetelt.
- **Hoe kunnen we dat bereiken?**
  - Standaardprocedure moet worden: eerst aan bewoners vragen wat ze willen voordat de overheid een (uitgewerkt) plan maakt.
  - Stop met enquêtes! Organiseer face-to-face groepsgesprekken met elkaar in een buurt.
  - Heel concreet: standaard/verplicht invoeren:
    - Bij functieprofielen/vacatures veel meer de sociale kant van de functie benadrukken en erop selecteren. Niet alleen op de inhoudelijke, vakdeskundige kant.
    - Zorg voor persoonlijk, *real life* contact bij behandeling van een aanvraag.
    - Binnen één dag contact.
    - Niet via centrale maar rechtstreeks contact mogelijk met ambtenaar die contactpersoon is.
    - 06-nummer van contactpersoon.
    - Een procedure waarmee je als aanvrager aan de bel kunt trekken als je vastloopt in het proces.
    - De aanbevelingen van bovenaf vastleggen en gemeenten verplichten om zo te werken, met een controlesysteem erbij. Gemeenten moeten dit als eerste oppakken.

Thema 5: Begrijpelijke taal

Bied meerdere talen en andere vormen van communicatie aan

- **Wat zien we?**
  Niet iedereen heeft Nederlands als eerste taal. Veel mensen zijn nog Nederlands aan het leren. Daarnaast zijn er ook mensen die sowieso minder talig zijn, bijvoorbeeld omdat ze dyslexie hebben. Of die informatie beter kunnen verwerken via beeld of audio dan via geschreven tekst.
  NB Het taalniveau van het inburgeringsexamen is A2, maar de overheid hanteert voor haar brieven een hoger taalniveau: B2.

1. VERSLAG BURGERPANEL

- **Wat willen we?**
  Dat mensen geholpen worden door meerdere talen/andere vormen van communicatie aan te bieden, waardoor zij de informatie beter kunnen begrijpen.
- **Waarom willen we dat?**
  Voorkomen van gevolgen zoals 'uit contact stappen', niet weten wat er van je verwacht wordt en daardoor in de problemen komen, niet wat je kunt ondernemen/aanvragen waardoor je ondersteuning mist, boetes en schulden die oplopen, stress/gezondheidsproblemen.
- **Hoe kunnen we dat bereiken?**
  - Laat mensen in MijnOverheid aangeven in welke tweede taal (dus ter aanvulling op het Nederlands) zij de standaardbrieven van de overheid willen ontvangen.
  - Verwerk deze tweede taal in de vaste structuur van brieven. Elk tekstblok in zo'n brief zou dan dus bestaan uit twee talen.
  - Neem in de maatwerkbrieven ook in meerdere talen op waar de burger naartoe kan als hij de brief niet begrijpt.
  - Ontwikkel animaties voor brieven die een lezerspanel te ingewikkeld vindt voor burgers, ook al zijn ze aangepast naar begrijpelijkere taal. Houd er rekening mee dat icoontjes niet door iedereen begrepen of goed geïnterpreteerd worden.

  NB
  - Maak niet standaard alle communicatie digitaal, tenzij de burger hiervoor kiest.
  - Betrek vormgevers (niet alleen taalexperts) bij het maken van de brieven: ook een goede vormgeving helpt in de communicatie.
  - Blijf mensen met een andere eerste taal dan het Nederlands aanmoedigen om hun Nederlands te verbeteren.

Vergroot de empathie, de vaardigheden en het zicht op problemen die kunnen ontstaan.

- **Wat zien we?**
  De taal in de brieven is heel anders dan de taal die burgers normaal spreken.
- **Wat willen we?**
  - Dat burgers de brieven van de overheid openen, lezen en begrijpen. En dat ze vervolgens de juiste actie nemen op basis van de informatie in die brieven.
  - Dat ambtenaren zich kunnen verplaatsen in de ontvanger van de informatie. En dat ze begrijpelijk en vriendelijk kunnen schrijven.
- **Waarom willen we dat?**
  Zodat brieven worden geopend, de relatie tussen burger en overheid wordt verbeterd, en stress en gezondheidsproblemen bij burgers afnemen.
- **Hoe kunnen we dat bereiken?**
  - Zorg voor trainingen:
    - begrijpend schrijven en spreken voor ambtenaren
    - competenties om te kunnen veranderen
    - leren van handelingsalternatieven
  - Werk op locatie samen met buurt-/wijkteams. Vraag hun om advies en sta open voor signalering van hun kant (zij weten waar mensen tegenaan lopen).
  - Werk samen met taalbuddy's/taalambassadeurs die zelf ervaring hebben.
  - Stimuleer een algehele cultuurverandering.
  - Maak het de opdracht van de Gemeentesecretaris om begrijpelijke taal (ook gesproken taal) te verbeteren met een duidelijke doelstelling voor over drie jaar, vijf jaar, etc. Zodat het in alle lagen doorsijpelt en ambtenaren meer ruimte ervaren om zich uit te spreken als zij vinden dat het beter kan/moet.

Thema 8: Luisteren naar de burger

Reorganisatie van het ambtelijk apparaat

- **Wat zien we?**
  Als ambtenaren resultaten proberen te boeken voor een burger, zijn er op weg naar dat resultaat lange lijnen met de burger. Door diverse obstakels duurt het geruime tijd voordat een klacht of probleembeschrijving bij een begripvolle en bevoegde ambtenaar terechtkomt. Die klacht of beschrijving moet bijvoorbeeld eerst intern allerlei hiërarchische lagen door. Op die manier verdwijnt ook vaak de kracht en verandert soms de inhoud van de boodschap, zoals in het kinderspel 'Woordje doorgeven'.
- **Wat willen we?**
  Dat er korte lijnen zijn tussen de ambtenaar/instantie en de burger. En dat de boodschap (de klacht of de beschrijving van een probleem) niet inboet aan kracht of inhoud.
- **Waarom willen we dat?**
  Op dit moment heeft de burger nauwelijks meer vertrouwen in de overheid. Dat zorgt voor een gevoel van onveiligheid. Te veel teleurstelling en geleden schade hebben ertoe geleid dat het wantrouwen overheerst. Er zijn alleen kansen om het vertrouwen en de schade te herstellen, als het in elk geval vanzelfsprekend wordt dat de boodschap/de vraag/de melding van een probleem in korte tijd bij de juiste ambtenaar terechtkomt.
- **Hoe kunnen we dat bereiken?**
  Verminder het aantal hiërarchische lagen binnen het systeem. Niemand hoeft ontslagen te worden, de werkzaamheden moeten alleen anders worden georganiseerd. Met minder lagen komen er meer ambtenaren vrij. Zij kunnen letterlijk naar burgers toe gaan, om direct samen met hen problemen aan te pakken. Zo zorg je voor korte lijnen; voor direct contact tussen burgers en bevoegde ambtenaren. Direct contact vergroot de kans op goede gesprekken en daarmee op zowel wederzijds begrip als meer vertrouwen van burgers in de overheid.
  Overweeg om een bijeenkomst van ambtenaren te organiseren, met vertegenwoordigers van alle hiërarchische lagen. En laat daarin een groep burgers (met een specifiek probleem of vraagstuk) aan het woord. Hoe ervaren zij de lange weg die hun hulpvraag aflegt binnen het ambtelijk apparaat? En wat zijn de gevolgen van deze lange weg?

Zoeken naar regelvrije ruimte

- **Wat zien we?**
  De werelden van de ambtenaar en de burger lijken te veel van elkaar te verschillen. Als een burger over een probleem contact opneemt met (ambtenaren van) overheidsinstanties, lijkt er al veel vast te staan, al veel geregeld. De burger krijgt veel minder speelruimte dan de overheid. Het is moeilijk om zo in een gelijkwaardige sfeer samen te werken aan een oplossing – en dus om de kennis en ervaring van de burger volop te benutten. De afstand tot de burger blijft groot en dit staat het vertrouwen van die burger in de overheid in de weg.
- **Wat willen we?**
  Gelijkwaardigheid in het contact tussen burger en overheid, dus zonder dat er al veel vaststaat, zonder dat er al veel geregeld is. De burger weet waar zijn probleem of vraagstuk over gaat. Hij wil geholpen worden en hij wil duidelijkheid. Wanneer er gelijkwaardigheid is, is er een regelvrije ruimte waarin de ambtenaar en burger hun kennis en ervaring met elkaar delen. Van daaruit kunnen ze dan samen zoeken naar een oplossing voor het probleem of antwoord op het vraagstuk – binnen de mogelijkheden die er zijn.
- **Waarom willen we dat?**
  Twee mensen vanuit hun verschillende rollen kunnen vanuit het idee van wederzijdse eigenaarschap elkaar respecteren en dus beter naar elkaar luisteren. Ieder kan eigen kennis en ervaring aandragen, en

binnen de aangegeven ruimte tot meer creativiteit komen. Door elkaar zo te ‘kennen’ verdwijnt het wantrouwen naar elkaar toe.

- **Hoe kunnen we dat bereiken?**
  De overheid kan ontmoetingen organiseren tussen burgers en ambtenaren. Met het etiket ‘laagdrempelig’ en het label van ‘open gesprekken’, vergelijkbaar met de burgerpanelbijeenkomsten en de locatiegesprekken die hieraan voorafgingen. Op die manier krijgt de ambtenaar de kans om uit te leggen welke relevante rol, kennis en ervaring hij heeft. En de burger om bijvoorbeeld aan te geven wat hij wenst of wat zijn probleem is. Ze luisteren naar elkaar, zien elkaars kennis en ervaring en proberen elkaar te begrijpen. Dit alles leidt tot groeiend wederzijds begrip en vertrouwen. Het blijft idealiter niet bij één ontmoeting en het hoeft niet per se te gaan om ambtenaren van één specifieke instantie of één hiërarchische laag. Juist als een breder scala aan ambtenaren met burgers samenkomt, wordt wederzijds begrip groter en valt dit begrip beter vast te houden.

2. BRIEF INFORMATEUR - TUSSENCONCLUSIE STAATSCOMMISSIE RECHTSSTAAT

Staatscommissie
rechtsstaat

De informateur
t.a.v. Bureau Woordvoering Kabinetsformatie
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Staatscommissie rechtsstaat
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

info@staatscommissierechtsstaat.nl

Datum: 19 december 2023

Betreft: Tussenconclusie Staatscommissie rechtsstaat

Geachte heer Plasterk,

De democratische rechtsstaat is de ruggengraat van onze samenleving en de basis voor ons welbevinden, onze individuele en collectieve vrijheden en een aantrekkelijk en stabiel investerings- en ondernemingsklimaat. De rechtsstaat is de afgelopen jaren kwetsbaar gebleken.
Tegen de achtergrond van de toeslagenaffaire heeft de Staatscommissie rechtsstaat van regering, parlement en rechtsprekende macht de opdracht gekregen om vanuit burgerperspectief concrete aanbevelingen te doen om de rechtsstaat te verbeteren, met inbegrip van de rechtsstatelijke cultuur. Rechtsstatelijkheid omvat immers meer dan handelen binnen de grenzen van de Grondwet. De rechtsstaat moet evengoed worden gedragen door de juridische en politieke cultuur binnen de samenleving.

Uit de opdracht die de Tweede Kamer u heeft gegeven, blijkt dat de partijen die nu onderhandelen in de komende periode zullen spreken over het waarborgen van de Grondwet, grondrechten en democratische rechtsstaat. Deze onderwerpen raken aan de opdracht van de staatscommissie om de bescherming van burgers - waaronder minderheden - tegen maatregelen of beslissingen van de wetgever en bestuursorganen beter te borgen. Wij volgen de ontwikkelingen met bijzondere belangstelling.

Bij de instelling van de staatscommissie was het de bedoeling dat haar aanbevelingen bekend zouden zijn vóór opstelling van de verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamer.[1] Door de vervroegde verkiezingen is dit niet mogelijk gebleken. Om desondanks aan de oorspronkelijke bedoeling tegemoet te komen, geeft de commissie u graag een belangrijke tussenconclusie mee..

> *Onze tussenconclusie is dat de rechtsstaat permanent onderhoud vergt en dat de komende jaren, naast juridische en bestuurlijke maatregelen, ook aanzienlijke financiële investeringen nodig zijn om de rechtsstaat te waarborgen en het vertrouwen van burgers in de overheid te herstellen en versterken.*

Vooruitlopend op ons advies in juni 2024 adviseren wij u daarom om de volgende drie punten in overweging te nemen.[2]

---

[1] Zie de toelichting op het instellingsbesluit (Stcrt. 2023, 7635, voorlaatste alinea).
[2] Zie voor de werkzaamheden van de staatscommissie: www.staatscommissierechtsstaat.nl

1. De rechtsstaat raakt alle overheden

- Serieus werk maken van rechtsstatelijkheid is van belang voor de hele overheid, en in het bijzonder organisaties die contact met burgers hebben.
- Het realiseren en versterken van de rechtsstaat is niet alleen een aangelegenheid van de ministeries van BZK en JenV: elk ministerie heeft die taak. Alle ministeries moeten de rechtsstatelijkheid van het kerndepartement en de eigen uitvoeringsorganisaties waarborgen.
- Om het functioneren van de rechtsstaat voor burgers merkbaar te verbeteren zijn aanzienlijke investeringen nodig in alle overheden die met burgers te maken hebben, inclusief rechtspraak en gemeenten.

2. De rechtsstaat is niet gratis: investeer

- Recente hersteloperaties laten zien dat onvoldoende investeren in de rechtsstaat een prijs heeft. Naast aanzienlijk menselijk leed, worden de kosten voor de hersteloperatie toeslagen inmiddels geschat op€ 7,1 miljard. Anders gezegd: investeren is een dure plicht, maar niets doen is duurder.
- De rechtsstaat vraagt op vele terreinen om onderhoud en versterking. De staatscommissie realiseert zich dat daarbij keuzes moeten worden gemaakt. Zij adviseert om prioriteit te geven aan investeringen die merkbaar zijn voor de burger, in het bijzonder voor burgers die in een kwetsbare positie verkeren: vereenvoudiging van regels waarvan burgers het meest last hebben en verlichting voor de uitvoering, zodat er binnen de huidige uitvoeringscapaciteit ruimte ontstaat om slimmer, eenvoudiger en meer burgergericht te werken. Burgers moeten ervaren dat regels correct en integer worden uitgevoerd en het contact met de overheid beter wordt.
- De staatscommissie adviseert daarom investeringen op drie terreinen: betere toegang van de burger tot het recht, beter contact tussen burger en overheid en een sterkere rechtsstatelijke cultuur (zie de bijgevoegde investeringsagenda rechtsstaat).

3. De rechtsstaat verdient ook op de begroting bescherming

- De rechtsstaat vraagt structureel om investeringen waarvan de opbrengsten vaak niet direct zichtbaar zijn. Dit maakt de financiering kwetsbaar voor uitruil met korte-termijn-doelen op meer tastbare beleidsterreinen. Het is van belang de rechtsstaat hiertegen te beschermen en te bevorderen dat regering en beide kamers expliciet en transparant keuzes maken over de financiering van de rechtsstaat.
- De staatscommissie adviseert om investeringen in de rechtsstaat in alle begrotingshoofdstukken explicieter te maken. Elke bewindspersoon moet aannemelijk maken dat de gereserveerde bedragen voldoende zijn om de rechtsstaat en de rechtsstatelijkheid van het overheidshandelen op het eigen beleidsterrein duurzaam te versterken, ook bij de implementatie van sociale grondrechten.
- Daarnaast adviseert de staatscommissie een afzonderlijk begrotingshoofdstuk voor de rechtsketen (rechtspraak, openbaar ministerie, sociale advocatuur en andere vormen van rechtsbijstand, zoals het Juridisch Loket). Dat brengt een afzonderlijke beoordeling mee door het parlement, net als van de begrotingshoofdstukken voor Koning, Staten-Generaal en hoge colleges van staat.

Ik ben graag tot een nadere toelichting bereid.

Met vriendelijke groet,

i/o

Voorzitter Staatscommissie rechtsstaat,
Prof. dr. Henk Kummeling

Datum
18 december 2023

Bijlage: investeringsagenda rechtsstaat

Ons voorstel is om drie enveloppen beschikbaar te stellen voor de versterking van de rechtsstaat. De tabellen geven de bedragen in miljoenen euro aan.

Het gaat hier om bedragen voor onderwerpen met een aanzienlijk financieel belang, die ten minste nodig zijn voor de voorstellen in de komende kabinetsperiode.

1. Betere toegang van burgers tot het recht
Innovatieve afhandeling van veelvoorkomende geschillen over eenvoudige zaken en een alternatieve aanpak waardoor burgers de gang naar de rechter niet hoeven maken; herstel van en impuls voor sociale advocatuur, Juridisch Loket en overige rechtsbijstand; verlaging van griffierechten en effect op rechtspraak; verkorting doorlooptijden door een vroegtijdige en gemoderniseerde, oplossingsgerichte aanpak van geschillen door rechtbanken; zittingen op locatie; betere toegankelijkheid van wetgevingsstukken.

	2026	2027	2028	2029
rechtsketen	205	245	300	300

2. Beter contact tussen burgers en overheid (publieke dienstverlening)
Investeren in training, werving, selectie en werkomstandigheden van medewerkers met direct burgercontact, te starten bij overheidsorganisaties die te maken hebben met de meest kwetsbare burgers, zoals de Belastingdienst, UWV, CAK en gemeenten; verlichting van uitvoeringsorganisaties door in het belang van burgers een streep te zetten onder bepaalde slepende kwesties die te veel capaciteit vergen; investeren in (telefonische) bereikbaarheid en gebruiksvriendelijke digitale toepassingen die de druk op de uitvoering kunnen verlichten; investeren in burgerbetrokkenheid bij wetgeving en uitvoering.

	2026	2027	2028	2029
centrale overheid	350	550	550	550
gemeenten	300	.500	500	600

3. Sterkere rechtsstatelijke cultuur en betere wetgeving
Rechtsstaatagenda en deltaplan vereenvoudiging beleid en wetgeving, te beginnen bij wetgevingscomplexen waar burgers het meest last van hebben; versterking rechtsstatelijk DNA van overheidsmedewerkers (in het bijzonder bij ambtelijke toppen); investering in ondersteuning van de Kamers en politieke partijen; intensivering van de wetgevende taak Tweede Kamer, Eerste Kamer en regering.

	2026	2027	2028	2029
staatsmachten	40	140	240	240

3. OVERZICHT BRIEVEN AAN DE STAATSCOMMISSIE RECHTSSTAAT

Brieven van personen:

1. Christiaan Alting von Geusau, hoogleraar Rechtsfilosofie en onafhankelijk adviseur
2. Marianne van den Anker, ombudsvrouw Rotterdam-Rijnmond
3. Renske Banken-Leenders, mantelzorger en vrijwilliger
4. Lukas van den Berge, universitair docent aan de Universiteit Utrecht
5. Mieke Bosch en Marianne Weusten, armoedeambassadeur en consulent schuldhulpverlening bij de gemeente Meierijstad
6. Geert Corstens, oud-president van de Hoge Raad der Nederlanden
7. Chris van Dam, voorzitter van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en voormalig voorzitter van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)
8. Hans Engels, emeritus hoogleraar staatsrecht en decentraal bestuur, en oud-lid van de Eerste Kamer
9. Mark Frequin, adviseur publiek leiderschap en voormalig topambtenaar
10. Rob van Gestel, hoogleraar theorie en methode van wetgeving en methoden van juridisch onderzoek, Tilburg University
11. Ivo Giesen, hoogleraar burgerlijk recht aan de Universiteit Utrecht
12. Ernst Hirsch Ballin, hoogleraar Tilburg University en voormalig minister van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
13. Carla Hoetink, docent en onderzoeker op het terrein van de moderne politieke en parlementaire geschiedenis aan de Radboud Universiteit
14. Hans Hofhuis, oud-rechter
15. Thijs Honig, directeur Maatschappelijke Opvang (MO) Den Bosch
16. Martin de Kok, voorzitter van de ombudscommissie Eindhoven
17. Robine de Lange-Tegelaar, president rechtbank Den Haag
18. Rick Lawson, hoogleraar Europese bescherming van mensenrechten aan de Universiteit Leiden
19. Ingrid Leijten, hoogleraar constitutioneel recht aan Tilburg University
20. Ahmed Marcouch, voorzitter Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde
21. Elaine Mak, hoogleraar Encyclopedie van de rechtswetenschappen en Rechtstheorie aan de Universiteit Utrecht
22. Arnt Mein, lector Legal Management Kenniscentrum Maatschappij en Recht, Hogeschool van Amsterdam
23. Coen Modderman, hoogleraar Recht in de decentrale overheden aan de Open Universiteit
24. John Morijn, bijzonder hoogleraar recht en politiek in de internationale betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen, lid Wetenschappelijk Comité van het EU Grondrechtenagentschap en aanstaand Princeton-fellow
25. Ed Nijpels, voorzitter Raad van Toezicht ProDemos - Huis voor democratie en rechtsstaat
26. Frank van Ommeren, hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam
27. Sandra Palmen, strategisch adviseur bij het ministerie van Financiën en raadsheer-plaatsvervanger bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB)
28. Reijer Passchier, hoogleraar digitalisering en de democratische rechtsstaat aan de Open Universiteit en universitair docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden
29. Marjolein Quené, auteur, historicus, bedrijfskundige en voormalig lid van het algemeen bestuur van het waterschap AGV
30. Johan Remkes, bestuurder en voormalig voorzitter van de Staatscommissie parlementair stelsel
31. Michiel Scheltema, fenomeen
32. Jonathan Soeharno, advocaat bij De Brauw Blackstone Westbroek en hoogleraar Rechtspleging in rechtsfilosofisch perspectief aan de Universiteit van Amsterdam
33. Addie Stehouwer, ombudsman voor de gemeenten Den Haag en Leidschendam-Voorburg
34. Herman Tjeenk Willink, Minister van Staat en onder meer voormalig voorzitter van de Eerste Kamer en vice-president van de Raad van State
35. Evelien Tonkens, hoogleraar burgerschap en humanisering van de publieke sector aan de Universiteit voor Humanistiek te Utrecht
36. Arno Visser, voorzitter van Bouwend Nederland en voormalig president van de Algemene Rekenkamer
37. Wim Voermans, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden
38. Sjoerd Zijlstra, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam
39. Arre Zuurmond, Regeringscommissaris Informatiehuishouding en voormalig ombudsman

Brieven van organisaties:

40. Commissie Meijers
41. Defence for Children
42. Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV)
43. Fonds Slachtofferhulp
44. Instituut Publieke Waarden (IPW)
45. Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO)
46. Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB)
47. Landelijke Cliëntenraad (LCR)
48. Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)
49. Nederlandse orde van advocaten (NOvA)
50. Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR)
51. NVVK financiële hulpverleners
52. Per Saldo
53. Privacy First
54. Raad voor de rechtspraak (Rvdr)
55. Vereniging voor Vrouw en Recht 'Clara Wichmann' Afzonderlijk te vermelden consultatiereacties:
56. Discussiegroep Trias Politica Zeeland
57. Hague Institute for Innovation of Law (HiiL)
58. Inspectieraad
59. Initiatief Rechtsstaat Nederland (Caroline Raat)
60. Juridisch Loket
61. Koninklijke Beroepsvereniging van Gerechtsdeurwaarders

4. INSTELLINGSBESLUIT

STAATSCOURANT
Nr. 7635
13 maart
2023
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Besluit van 10 februari 2023, nr. 2023000264 houdende instelling van een staatscommissie rechtsstaat (Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister voor Rechtsbescherming en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 januari 2023, nr. 4353823;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, en artikel 11, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel 1

Er is een staatscommissie rechtsstaat, hierna te noemen: de staatscommissie.

Artikel 2

1. De staatscommissie heeft tot taak de regering vanuit het burgerperspectief te adviseren over voorstellen of maatregelen ter bevordering van de 'rule of law' en de rechtsstatelijke cultuur, daar waar deze voortvloeien uit de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten en het zowel afzonderlijk als samenhangend functioneren van de staatsmachten. Een doel is de bescherming van burgers tegen maatregelen of beslissingen van de wetgever en bestuursorganen beter te borgen, alsmede de effectieve rechtsbescherming in gerechtelijke procedures te verzekeren. De staatscommissie besteedt in haar analyse en voorstellen in het bijzonder aandacht aan de manier waarop met concrete maatregelen invulling kan worden gegeven aan de volgende punten:
   a. De rechtsstatelijke balans tussen professionele samenwerking van de staatsmachten en voldoende distantie ten opzichte van elkaar.
   b. De benoemingsprocedures en nevenfuncties binnen de staatsmachten.
   c. Een betere informatie-uitwisseling tussen de staatsmachten, waardoor deze beter in staat zijn hun rol te vervullen. De betere rolvervulling dient betrekking te hebben op elk van de staatsmachten afzonderlijk en op de onderlinge wisselwerking tussen de staatsmachten. Daarbij wordt in acht genomen dat de staatsmachten in hun rollen en verantwoordelijkheden enerzijds te maken hebben met de bescherming van collectieve belangen en anderzijds van individuele of groepsbelangen.
   d. Een verbetering van de toegang tot en de toegankelijkheid van de staatsmachten.
   e. Het mechanisme van een rechtsstaatagenda.

2. De staatscommissie houdt bij haar analyse en voorstellen in ieder geval rekening met de informatiebronnen die in de bijlage bij dit besluit zijn genoemd, in het bijzonder het rapport van de Venetiëcommissie, en besteedt aandacht aan de wijze waarop dat rapport nadere vertaling verdient in concrete aanbevelingen of maatregelen, rekening houdend met reeds in gang gezette maatregelen.

3. De staatscommissie past bij haar werkzaamheden ook werkwijzen toe, die waarborgen dat burgers inbreng kunnen leveren en maakt in haar rapport zichtbaar hoe deze inbreng is geleverd en tot uitdrukking is gebracht in haar analyse en voorstellen.

Artikel 3

1. De staatscommissie bestaat uit ten minste 5 en ten hoogste 9 leden, inclusief de voorzitter.

2. Als voorzitter van de staatscommissie wordt benoemd prof. dr. H.R.B.M. Kummeling.

3. De overige leden worden benoemd door Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Artikel 4

1. De staatscommissie brengt haar advies uit voor 1 juni 2024 aan Onze Minister voor Rechtsbescherming en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

2. Na het uitbrengen van het advies is de staatscommissie opgeheven.

Artikel 5

De archiefbescheiden worden na de opheffing van de staatscommissie, of indien de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgedragen aan het archief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Artikel 6

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en vervalt met ingang van 31 december 2024.

Artikel 7

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit staatscommissie rechtsstaat.

Onze Minister voor Rechtsbescherming en Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn belast met de uitvoering van dit besluit dat met de nota van toelichting in de Staatscourant zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 10 februari 2023

Willem-Alexander

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

BIJLAGE ALS BEDOELD IN ARTIKEL 2, TWEEDE LID, VAN HET INSTELLINGSBESLUIT STAATSCOMMISSIE RECHTSSTAAT

Overzicht informatiebronnen

- *Venetië-Commissie*: advies over de rechtsbescherming van burgers in Nederland, met name onder het bestuursrecht (inclusief reikwijdte, rechtsbescherming, marginale toetsing en rol Raad van State), en over het stelsel van macht en tegenmacht in theorie en praktijk, inclusief de Staten-Generaal en de rechterlijke macht (motie Omtzigt c.s., *Kamerstukken II* 2020/2021, 35 510, nr. 11). (oktober 2021).
- Staatscommissie parlementair stelsel, eindrapport *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (2018), en de kabinetsreacties daarop.
- Advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), *Een Sterkere Rechtsstaat: verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving* (2020) – met de aanbeveling voor het kabinet om een beleidsagenda 'Rechtsstaat' te ontwikkelen.
- *Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK)* (2020). Naar aanleiding van het verschijnen van het rapport zijn verschillende vervolgtrajecten gestart, waaronder een versterkte wetgevingstoets en aanpassing van de Awb en sectorale wetgeving.
- *Klem tussen balie en beleid*: rapport van de Commissie Bosman (februari 2021).
- *Recht vinden bij de rechtbanken*: rapport van de werkgroep reflectie toeslagenaffaire Rechtbanken (oktober 2021).
- *Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken:* reflectierapport van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (november 2021).
- Het rapport van de werkgroep zelfevaluatie kindertoeslagenaffaire van de Eerste Kamer.
- De voorlichting van de Raad van State, ter uitvoering van de motie Backer c.s. (*Kamerstukken I* 2019/2020, 35 300 VI, T)
- Dossier over AI van de Eerste Kamer: Grip op algoritmische besluitvorming bij de overheid(CXLVII) - Eerste Kamer der Staten-Generaal
- Het rapport 'Relatie overheid burger 2030' van de Nationale ombudsman.
- Rapport van de monitoring committee van de parlementaire assemblee van de Raad van Europa. Het rapport zal waarschijnlijk in 2023 verschijnen.

Doorlopend

- *Eerste Kamer* - Staat van de Rechtsstaat.
- *Tweede Kamer* - Staat van Rechtsstaat (op 5 juli 2021 is de motie Arib c.s. aanvaard waarin wordt uitgesproken dat de Kamer een jaarlijks debat over de Staat van de Rechtsstaat gaat houden [*Kamerstukken II* 2020/2021, 35 570, nr. 64]).
- *Europese Commissie* – EU Rule of Law cycle (doorlopend, jaarlijkse review).
- Jaarverslagen van de Hoge Raad, Raad van State en Raad voor de Rechtspraak vanaf 2019.
- Jaarverslagen en onderzoeksrapporten van de Nationale ombudsman na 2019.

NOTA VAN TOELICHTING

In de motie Omtzigt/Van Dam (*Kamerstukken II* 2020/2021, 35 510, nr. 12) is de regering gevraagd om voorbereidingen te treffen voor een staatscommissie die het functioneren van de rechtsstaat analyseert en met voorstellen komt om deze te versterken, in het licht van de constateringen en aanbevelingen in het rapport 'Ongekend onrecht'. In genoemd rapport wordt geconstateerd dat de grondbeginselen van de rechtsstaat zijn geschonden, dat burgers daardoor ernstig in de knel zijn gekomen en dat deze constatering betrekking heeft op zowel de wetgevende, rechtsprekende als de uitvoerende macht en hun onderlinge verhouding. Deze drie machten hebben zowel een gezamenlijke verantwoordelijkheid als ieder een eigen verantwoordelijkheid. Het onderhavige besluit strekt tot instelling van de bedoelde commissie.

In dit besluit wordt geregeld welke opdracht de staatscommissie meekrijgt. De opdracht geeft de staatscommissie veel ruimte om zich te buigen over het functioneren van de rechtsstaat en voorstellen te doen ter versterking daarvan, waaronder die tot bevordering van de onderlinge verhouding van de staatsmachten. De staatscommissie dient in ieder geval aandacht te besteden aan het vijftal onder a tot en met e expliciet genoemde punten in de opdracht, maar hoeft zich daartoe niet te beperken.

Met de verwijzing naar het burgerperspectief (artikel 2, eerste lid, aanhef) wordt in dit verband bedoeld het beter borgen van de bescherming van burgers tegen maatregelen of beslissingen van de wetgever, van bestuursorganen en van de effectieve rechtsbescherming van burgers in verband met gerechtelijke procedures. Met deze rechtsbescherming wordt de gehele cyclus van rechtsbescherming bedoeld: vanaf het punt dat burgers daadwerkelijk toegang krijgen tot een gerechtelijke procedure en hierbij ook adequate ondersteuning of bijstand krijgen, tot en met het punt dat de uitvoering en handhaving van rechterlijke uitspraken effectief verzekerd is.

Tegen de achtergrond van de inhoud van het rapport 'Ongekend onrecht' richt de opdracht zich primair op de wetgevende, rechtsprekende en uitvoerende macht en hun onderlinge interactie. De maatschappelijke en bestuurlijke context waarbinnen de staatsmachten opereren en de impact hiervan op de staatsmachten dient hierbij ook de nodige aandacht te krijgen.

De benoemingsprocedures en nevenfuncties binnen de staatsmachten zijn een apart aandachtspunt in de opdracht (artikel 2, eerste lid, onder b). Deze benoemingsprocedures en de formele regels alsmede de feitelijke omgang ten aanzien van nevenfuncties[1], kunnen mede invloed hebben op hoe in de praktijk de (leden van) de staatsmachten zich tot elkaar verhouden. Bij voorstellen over deze benoemingsprocedures en nevenfuncties zijn onafhankelijkheid, onpartijdigheid, integriteit, deskundigheid en ervaring belangrijke waarden. Het aandachtspunt in de opdracht richt zich overigens niet op de benoemingsprocedures, respectievelijk het kiesstelsel, voor leden van de regering en het parlement.

Met 'een verbetering van de toegang tot en de toegankelijkheid van de staatsmachten' (artikel 2, eerste lid, onder d) wordt niet alleen gedoeld op de formele regels rondom toegang tot de staatsmachten, maar ook de feitelijke toegankelijkheid tot de rechterlijke macht, alsmede de feitelijke toegankelijkheid voor de burger tot (andere) complexe overheidsorganisaties. Dat dit dringend gewenst is heeft o.a. de Venetiëcommissie tot uitdrukking gebracht in haar *Opinion on the Legal Protection of Citizens*.

Met 'het mechanisme van een rechtsstaatagenda' (artikel 2, eerste lid, onder e) wordt verwezen naar het voorstel van de Raad voor het Openbaar Bestuur in zijn advies *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving.*

Als bijlage bij de opdracht is een lijst van informatiebronnen opgenomen. Deze als niet uitputtend bedoelde lijst, zal door de staatscommissie benut worden als basis voor haar verdere werkzaamheden.

Niet is beoogd dat de staatscommissie zich buigt over vraagstukken die recent nog onderwerp van advisering zijn geweest (en die al dan niet op deze lijst voorkomen). Ook loopt er een aantal andere trajecten, bijvoorbeeld in verband met het vraagstuk van constitutionele toetsing of parlementaire onderzoekstrajecten. De staatscommissie wordt gevraagd te voorkomen dat een dubbeling ontstaat tussen deze trajecten en de werkzaamheden van de staatscommissie.

De staatscommissie bepaalt haar eigen werkwijze. Het is aan haar om te besluiten tot het instellen van een begeleidingscommissie, een klankbordgroep of een 'red team rechtsstaat '(tegendenkers) en zo ja, of die tripartiet wordt (of worden) samengesteld. De staatscommissie wordt gevraagd na te denken over de wijze hoe zij tijdens haar werkzaamheden openbaarheid betracht.

[1] Het lidmaatschap van de Eerste Kamer wordt juist als nevenfunctie gezien. Voor leden van de Eerste Kamer gaat het dan juist om de formele regels alsmede de feitelijke omgang ten aanzien van overige functies.

Ook de omvang van de staatscommissie wordt in dit besluit vastgesteld en de termijn waarbinnen het advies dient te zijn vastgesteld. Er is gekozen voor een commissie van 5 tot 9 personen, omdat dit de meeste kans biedt op een advies binnen een redelijke termijn. De staatscommissie zal haar advies voor 1 juni 2024 aanbieden (artikel 4). Deze datum hangt samen met de geplande verkiezingen voor de Tweede Kamer in maart 2025. Op deze wijze kunnen de aanbevelingen bekend zijn voordat verkiezingsprogramma's worden opgesteld en vastgesteld.

Om een tijdige en voorspoedige start van de staatscommissie te verzekeren wordt in dit instellingsbesluit ook de voorzitter van de staatscommissie benoemd (artikel 3, tweede lid). De overige leden zullen zo snel mogelijk op grond van artikel 6, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges bij ministeriële regeling worden benoemd. De honorering van de leden zal op basis van artikel 2 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies eveneens worden geregeld in een ministeriële regeling.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.G.J. Bruins Slot

5. LITERATUURLIJST

ABDTOPConsult 2020
ABDTOPConsult, *Werk aan Uitvoering. Fase 2: Handelingsperspectieven en samenvatting analyse*, 2020.

Adams & Witteveen 2014
M. Adams & W.J. Witteveen, 'Drie dimensies van de rechtsstaat', *NJB 2014/1017*, p. 1364-1373.

Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde 2023
Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde, *Koester de democratie! Een dringende oproep om de democratische rechtsorde weer voor iedereén te laten werken*, 2023.

Adviesraad Internationale Vraagstukken 2014
Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De rechtsstaat. Waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking*, 2014.

Algemene Rekenkamer 2024
Algemene Rekenkamer, *Grip op menselijke maat. Onderzoek naar de uitvoering en gevolgen van arbeidsongeschiktheidsverzekering voor werknemers*, 2024.

Assink & Schlössels 2022
B. Assink & R.J.N. Schlössels, 'De rechtsstatelijke controlefunctie van de bestuursrechtspraak', in: R.J.N. Schlössels, J.J.J. Sillen & R.B.J. Tinnevelt (red.), *Naar een weerbare rechtsstaat (Staat en Recht, 2022, afl. 55)*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Boogaard & Uzman
G. Boogaard & J. Uzman, 'Artikel 118 – Hoge Raad. Wetenschappelijk commentaar', nederlandrechtsstaat.nl.

Bovend'Eert 2022
P.P.T. Bovend'Eert, *Rechter, rechterlijke organisatie en rechtspraak in de democratische Rechtsstaat*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Bovend'Eert 2024
P.P.T. Bovend'Eert, 'Versterking van de rechtsstaat. Betere waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid. Reflecties op een rapport van de Venice Commission', *NJB* 2024/197, p. 240-249.

Bovend'Eert & Kummeling 2024
P.P.T. Bovend'Eert, & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.

Bovens 2024
M. Bovens, *Diesrede 2024 Universiteit Utrecht*, 2024.

Van der Bruggen & Verburg 2023
G. van der Bruggen & A. Verburg, 'Zo goed en helder en menselijk mogelijk. Een pleidooi voor sprekende uitspraken', in: W. van Boom e.a., *Klare taal* (preadvies Nederlandse Juristen-Vereniging), Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 157-246.

Burkens e.a. 2022
M.C. Burkens e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Commissie Sociaal minimum 2023a
Commissie Sociaal minimum, *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport I*, 2023.

Commissie Sociaal Minimum 2023b
Commissie Sociaal minimum, *Een zeker bestaan. Naar een toekomstbestendig stelsel van het sociaal minimum. Rapport II*, 2023.

Cramwinckel, Pander Maat & Sanders 2023
T.A. Cramwinckel, H.L.W. Pander Maat & T.J.M. Sanders, 'Begrijpelijke overheidscommunicatie. Een communicatief-juridisch evaluatiekader', in: W. van Boom e.a., *Klare taal* (preadvies Nederlandse Juristen-Vereniging), Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 7-156.

Dijkman-Atria, Doornbos & Voorthuizen 2023
N. Dijkman-Atria, N. Doornbos & M. van Voorthuizen, 'Rechtswinkels: een blinde vlek in het landschap van rechtshulpverleners', *NJB* 2023/1557, p. 1821-1827.

Friedman 1994
L.M. Friedman, 'Is there a modern legal culture?', *Ratio Juris* 1994, 7(2), 117-131.

Goené & Meuwese 2023
R. Goené & A.C.M. Meuwese, *Proactief maatwerk. Een inventarisatie van mogelijkheden en knelpunten binnen de uitvoeringspraktijk*, 2023.

De Graaf 2023
T.C. de Graaf, 'Vertrouwen in de democratische rechtsstaat' (Mohamed Rabbae-lezing), raadvanstate.nl, 2023.

Griffiths 1989
J. Griffiths, 'Bestaat de rechtsstaat?', in: J.W.M. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, p. 87-105.

't Hart 2014
P. 't Hart, *Ambtelijk Vakmanschap 3.0. Zoektocht naar het Handwerk van de Overheidsmanager,* NSoB 2014.

Kantar 2019
Kantar, *Relatie burger overheid 2030*, 2019.

Keijzer 2023
M.C.G. Keijzer, *Wat rechtmatig is, is niet altijd ook rechtvaardig. Een concreet voorstel voor de schadeafhandeling, herstel van vertrouwen en toekomstperspectief. Kanaal Almelo – de Haandrik*, 2023.

Kerkhoff 2023
A.D.N. Kerkhoff, *Benoemingen, nevenfuncties en integriteit van bestuur in de Nederlandse Trias Poltica: een literatuuroverzicht van theorie en empirie*, 2023.

Van Lochem 2024
P.J.P.M. van Lochem, 'Deskundigenadvies aan de Staatscommissie rechtsstaat. 35 brieven van Experts', *RegelMaat* 2024, afl. 1.

Morijn 2020
J. Morijn, *The Law and Politics of Protecting Liberal Democracy*, Groningen: University of Groningen Press 2022.

Motivaction 2006
Motivaction, *Beelden van de democratische rechtsstaat. Een verkennende studie naar opvattingen van burgers, wetenschappers en professionals*, 2006.

Nederlandse Arbeidsinspectie 2023
Nederlandse Arbeidsinspectie, *Onderzoeksrapport niet-gebruik van de Toeslagenwet*, 2023.

OESO 2021
OESO, *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*, Parijs: OECD Publishing 2021.

Van Ommeren, 2022
F. van Ommeren, 'Op zoek naar rechtsstatelijke cultuur', *NJB* 2022/2697, p. 3136-3141.

OCTAS 2024
Onafhankelijke commissie toekomst arbeidsongeschiktheidsstelsel, *Toekomst van het arbeidsongeschiktheidsstelsel. Meer aandacht, vertrouwen en zekerheid*, 2024.

Oomkens e.a. 2022
R. Oomkens e.a., *Hardvochtige effecten op burgers door knelpunten in (uitvoering) wet- en regelgeving binnen de sociale zekerheid*, 2022.

Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening 2024
Parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening, *Blind voor mens en recht*, *Kamerstukken II* 2023/24, 35867, nr. 6.

Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen 2023
Parlementaire enquêtecommissie aardgaswinning Groningen, *Groningers boven gas*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 35561, nr. 6.

Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag 2020
Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, *Ongekend onrecht*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35510, nr. 2.

Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten 2012
Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten, *Verbinding verbroken*?, bijlage bij *Kamerstukken I* 2012/13, C, A.

Pechtold & Snels 2024
A. Pechtold & B.A.W. Snels, *Tot uw dienst. Tegenspraak door publieke dienstverleners*, Amsterdam: Prometheus 2024.

Pool 2021
E. Pool, *Macht en moed. Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegenspreken*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2021.

Raad van State 2024
Raad van State, *Innoveren in de rechtsstaat – jaarverslag 2023*, 2024.

Rijksoverheid 2023
IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid, *Moeilijk makkelijker maken*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 29 362, nr. 328.

ROB 2020
Raad voor het Openbaar Bestuur, *Een sterkere rechtsstaat. Verbinden en beschermen in een pluriforme samenleving*, 's Gravenzande: Van Deventer 2020.

Scheltema 1989
M. Scheltema, 'De rechtsstaat', in: J.W.M. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, p. 11-27.

Scheltema 2019
M. Scheltema, 'De responsieve rechtsstaat: het burgerperspectief', *NTB* 2019/24, p. 246-253.

Schlössels e.a. 2024
R.J.N. Schlössels e.a., *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. Band 1. Grondslagen, begrippen, normering, organisatie, wetgeving, uitvoering, handhaving (Staats- en bestuursrecht Wetenschap)*, Deventer: Wolters Kluwer 2024.

Schueler e.a. 2023
Schueler, B.J. e.a. (Commissie Verruiming bevoegdheden bestuursrechter van de VAR), *Verbreding van bestuursrechtspraak. Noodzaak en consequenties van een groeimodel voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming*, 2023.

Significant APE 2023
Significant APE, *Niet-gebruik inkomensondersteunende regelingen SZW. Een synthesestudie*, 2023.

SCP 2024
Sociaal en Cultureel Planbureau, *Burgers over democratie en rechtsstaat. Kennisnotitie voor de Staatscommissie rechtsstaat*, 2024.

Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 2024
Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050, *Gematigde groei. Rapport van de staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050*, 2024.

Staatscommissie parlementair stelsel 2018
Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, 2018.

Staat van de Uitvoering 2022
Staat van de Uitvoering, *Staat van de Uitvoering 2022*, 2022.

Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties 2021
Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid*, bijlage bij *Kamerstukken* 2020/21, 35387, nr. 2.

Tinnevelt 2022
R.B.J. Tinnevelt, 'De rechtsstaat: strijdbaar en weerbaar?', in: R.J.N. Schlössels, J.J.J. Sillen & R.B.J. Tinnevelt (red.), *Naar een weerbare rechtsstaat* (*Staat en Recht*, 2022, afl. 55), Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Tinnevelt, Jansen & Van Emmerik 2023
R.B.J. Tinnevelt, R.H.T. Jansen & M.L. van Emmerik, 'De democratische rechtsstaat in Nederland', *NJB* 2023/2815, p. 3375-3381.

Tjeenk Willink 2023
H.D. Tjeenk Willink, *Het tij tegen. De democratische rechtsorde als fundament*, Amsterdam: Prometheus 2023.

USBO 2021
USBO, *Kwaliteit van mobiliteit: de werking van de Algemene Bestuursdienst*, 2021.

Venetiëcommissie 2016
Venetiëcommissie, *Rule of law checklist*, CDL-AD(2016)007, 2016.

Venetiëcommissie 2021
Venetiëcommissie, *The Netherlands - Opinion on the Legal Protection of Citizens*, CDL-AD(2021)031, 2021.

Venetiëcommissie 2023
Venetiëcommissie, *The Netherlands - Joint opinion of the Venice Commission and the Directorate General Human Rights and Rule of Law of the Council of Europe on legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power*, CDL-AD(2023)029 2023, 2023.

Verhoeven 2023
K. Verhoeven, De democratie crasht. *Politieke onmacht in het digitale tijdperk*, Amsterdam: Atlas Contact 2023.

Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst 2023
Visitatiecommissie Algemene Bestuursdienst, *Ambtelijk leiderschap met impact. Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van DGABD op de kwaliteit van de top van de Rijksdienst*, 2023.

Visitatiecommissie van de Rechtspraak 2023
Visitatiecommissie van de Rechtspraak, *Kwaliteit van rechtspraak: versterking door samenwerken. Visitatierapport van de Rechtspraak 2022-2023*, 2023.

Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken 2021
Werkgroep reflectie toeslagenaffaire rechtbanken, *Recht vinden bij de rechtbank. Lessen uit Kinderopvangtoeslagzaken*, 2021.

Werkgroep versterking functies Tweede Kamer 2021
Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, *Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2021/22, 35992, nr. 1.

Werkgroep versterking functies Tweede Kamer 2023
Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, *Eindmonitor. Rapport Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 35992, nr. 21.

Werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire 2021
Werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire, *Rapport werkgroep zelfevaluatie naar aanleiding van de toeslagenaffaire*, 2021.

Winter 2023
J. Winter, *Rapport Verkenning Werkdruk Rechtspraak en Openbaar Ministerie. Werken aan echte oplossingen*, Phyleon 2023.

WODC 2023a
WODC, *Drempels in de toegang tot het recht*, Cahier 2023-6.

WODC 2023b
WODC, *Bestuursorganen in hoger beroep; Ervaringen vanuit vijf bestuursorganen en zes appelcolleges*, Cahier 2023-8.

World Justice Project 2023
World Justice Project, *Rule of Law Index 2023*, 2023.

WRR 2002
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002, nr. 63.

WRR 2019
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 2017, nr. 97.

WRR 2023
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*, Den Haag: WRR 2023, nr. 108.

Zuurmond 2023
A. Zuurmond e.a., ‘De informationele zorgplicht van de overheid’, in: B. Marseille, *Zorgplichten in het bestuursrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 77-134.

6. OVERZICHT ACHTERGRONDDOCUMENTEN

1. **Brieven aan de Staatscommissie**
2. **Kennisnotitie SCP – burgers over democratie en de rechtsstaat**
3. **Literatuuronderzoek Dr. Kerkhoff, Universiteit Leiden**
4. **Werkprogramma Staatscommissie rechtsstaat**
5. **Verslag hackathon**
6. **Verslag open forum**
7. **Verslagen internetconsultatie**
8. **Flitspeilingen**
9. **Logboek**
10. **Overzicht rondetafelgesprekken, verdiepingstafelgesprekken**

7. STAATSCOMMISSIE RECHTSSTAAT

Henk Kummeling	voorzitter	rector magnificus en universiteitshoogleraar vergelijkend constitutioneel recht Universiteit Utrecht
Fatma Çapkurt	plv. voorzitter	universitair docent staats- en bestuursrecht Universiteit Leiden
Marc Hertogh	plv. voorzitter	hoogleraar rechtssociologie Rijksuniversiteit Groningen en faculteitshoogleraar maatschappelijke en institutionele dimensies van de rechtsstaat Universiteit Utrecht
Corissa Abdoeljamil	lid	secretaris ombudscommissie 's Hertogenbosch/Waalwijk
Eva González Pérez	lid	advocaat
Ernst Numann	lid	oud vice-president Hoge Raad
Kees Vendrik	lid	oud lid Tweede Kamer, Eerste Kamer, Algemene Rekenkamer, nu voorzitter Platform klimaatbeleid
Diantha Vliet	lid	universitair docent media- en cultuurwetenschappen Universiteit Utrecht
Kutsal Yesilkagit	lid	hoogleraar International governance Universiteit Leiden

Secretariaat Staatscommissie rechtsstaat

Rien den Boer	secretaris	1 januari 2023 – 1 juni 2024
Maarten van Berckel	adjunct-secretaris	1 februari 2023 – 1 juni 2023
Lotte van der Laan	adjunct-secretaris	1 februari 2023 - 1 april 2024
Hanneke Palm	adjunct-secretaris	15 juni 2023 – 1 juni 2024
Wubbo Wierenga	adjunct-secretaris	1 juli 2023 – 1 juni 2024
Dionne Boekestijn	communicatie-adviseur	1 juli 2023 – 1 juni 2024
Kirti Sewtahal	management-assistent	1 januari 2023 – 15 april 2023
Wilma de Kruijk	office-manager	15 april 2023 – 1 juni 2024
Manar El Amrani	onderzoeksmedewerker	1 juli 2023 – 1 juni 2024
Bas Flipse	onderzoeksmedewerker	1 augustus 2023 – 1 juni 2024
Olivia Mus	onderzoeksmedewerker	1 augustus 2023 – 1 april 2024
Job Buiting	onderzoeksmedewerker	1 februari 2024 – 15 mei 2024
Annemarie van der Knijff	onderzoeksmedewerker	1 februari 2024 – 15 mei 2024

COLOFON

De gebroken belofte van de rechtsstaat.
Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger.

Aanbevolen citeerwijze: Staatscommissie rechtsstaat,
De gebroken belofte van de rechtsstaat.
Tien verbetervoorstellen met oog voor de burger (2024), p.

Tekst: Staatscommissie rechtsstaat
Vormgeving en redactie: Public cinema
Fotografie: Marieke Duijsters, Sushilla Kouwen,
Kick Smeets, Lambert de Jong

ISBN 9789090386249

NUR 820